



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

PLs. ÚS 21/2016-7

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí pléna 12. októbra 2016 o sťažnostiach obchodnej spoločnosti [REDACTED], [REDACTED] [REDACTED], zastúpenej advokátom [REDACTED] advokátska kancelária, [REDACTED], vedených pod sp. zn. Rvp 6786/2016 a sp. zn. Rvp 9997/2016 vo veci namietaného porušenia jej základných práv podľa čl. 26 ods. 1, čl. 26 ods. 2, čl. 26 ods. 4 a čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, práv podľa čl. 19 ods. 2, čl. 19 ods. 3 Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach a práv podľa čl. 6 ods. 1, čl. 10 ods. 1 a čl. 10 ods. 2 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd rozsudkami Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 4 Sžo 72/2015 z 1. marca 2016 (sp. zn. Rvp 6786/2016) a sp. zn. 5 Sžhpu 2/2014 z 28. apríla 2016 (sp. zn. Rvp 9997/2016) takto

r o z h o d o l :

Veci vedené Ústavným súdom Slovenskej republiky pod sp. zn. Rvp 6786/2016 a sp. zn. Rvp 9997/2016 s p á j a na spoločné konanie, ktoré bude ďalej vedené pod sp. zn. Rvp 6786/2016.

O d ô v o d n e n i e :

I.

Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) boli 23. mája 2016 (sp. zn. Rvp 6786/2016) a 1. augusta 2016 (sp. zn. Rvp 9997/2016) doručené sťažnosti obchodnej spoločnosti [REDAKOVANÉ], [REDAKOVANÉ] (ďalej len „sťažovateľka“), vo veci namietaného porušenia jej základných práv podľa čl. 26 ods. 1, čl. 26 ods. 2, čl. 26 ods. 4 a čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“), práv podľa čl. 19 ods. 2, čl. 19 ods. 3 Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach (ďalej len „pakt“) a práv podľa čl. 6 ods. 1, čl. 10 ods. 1 a čl. 10 ods. 2 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“) rozsudkami Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší súd“) sp. zn. 4 Sžo 72/2015 z 1. marca 2016 (sp. zn. Rvp 6786/2016) a sp. zn. 5 Sžhpu 2/2014 z 28. apríla 2016 (sp. zn. Rvp 9997/2016) (ďalej len „napadnuté rozsudky“).

Z obsahu sťažností a ich príloh vyplýva, že sťažovateľka podala na Protimonopolnom úrade Slovenskej republiky (ďalej len „protimonopolný úrad“) v zmysle zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií) v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o slobodnom prístupe k informáciám“) viacero žiadostí, v ktorých sa domáhala sprístupnenia informácií. Protimonopolný úrad žiadostiam sťažovateľky nevyhovel. Proti rozhodnutiam protimonopolného úradu podala sťažovateľka rozklad, ktorý bol predsedom protimonopolného úradu taktiež zamietnutý. Sťažovateľka sa teda obrátila so žalobami na Krajský súd v Bratislave (ďalej len „krajský súd“), a pretože nebola úspešná ani na krajskom súde, podala proti rozhodnutiam krajského súdu na najvyššom súde odvolanie. Najvyšší súd sa s odôvodnením krajského súdu stotožnil [v zmysle § 219 ods. 2 zákona č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej len „OSP“)].

Dôvodom odmietnutia prístupu sťažovateľky k požadovaným informáciám bol výklad § 11 ods. 1 písm. h) zákona o slobodnom prístupe k informáciám v súvislosti s poznámkou pod čiarou č. 24 b) k uvedenému ustanoveniu.

Sťažovateľka v sťažnostnej argumentácii tvrdí, že najvyšší súd sa ústavne konformným spôsobom nevysporiadal s jej kľúčovou námietkou a že dospel k ústavne nekonformnému výkladu vo veci „sporného“ § 11 ods. 1 písm. h) zákona o slobodnom prístupe k informáciám.

Podľa vyjadrenia sťažovateľky «(30) Podstatou Žaloby a neskoršieho Odvolania proti Rozsudku Krajského súdu bola argumentácia Sťažovateľky, podľa ktorej konanie o koncentrácii nepredstavuje kontrolu (resp. výkon dohľadu) v zmysle § 11 ods. 1 písm. h) Zákona o slobodnom prístupe k informáciám. Sťažovateľka tvrdila a naďalej tvrdí, že činnosť Úradu pri kontrole koncentrácií sa neodlišuje od výkonu bežných správnych kompetencií ostatných správnych orgánov a nemá preto spadať pod režim ustanovenia § 11 ods. 1 písm. h) Zákona o slobodnom prístupe k informáciám. Pre zodpovedanie otázky, či Úrad vykonáva kontrolu, resp. dohľad v zmysle § 11 ods. 1 písm. h) Zákona o slobodnom prístupe k informáciám, by malo byť rozhodujúce, akú činnosť Úrad v skutočnosti v danom prípade (kontrola koncentrácií) vykonáva. Poznámka pod čiarou 24b) k § 11 ods. 1 písm. h) Zákona o slobodnom prístupe k informáciám uvádza výpočet príslušných zákonov, na ktoré by sa § 11 ods. 1 písm. h) Zákona o slobodnom prístupe k informáciám mal vzťahovať. Uvedený výpočet zákonov podľa Sťažovateľky naznačuje, že účelom výnimky zo sprístupňovania informácií podľa daného ustanovenia je pokryť iba interné kontrolné procesy vo verejnej správe alebo špecifické dohliadacie procesy nad osobitne regulovanými subjektmi alebo činnosťami. Zákonodarca v poznámke pod čiarou 24b) k § 11 ods. 1 písm. h) Zákona o slobodnom prístupe k informáciám neuviedol odkaz na Zákon o ochrane hospodárskej súťaže. Podľa Sťažovateľky, ak by zákonodarca chcel Zákon o ochrane hospodárskej súťaže podriaďiť režimu § 11 ods. 1 písm. h) Zákona o slobodnom prístupe k informáciám, určite by taký významný právny predpis v poznámke pod čiarou bol býval uviedol. Navyše, podľa názoru Sťažovateľky je potrebné vykladať výnimky z povinnosti sprístupniť informáciu úzko a v súlade so zásadou „čo nie je tajné, je verejné“, čo vyplýva

nielen z rozhodovacej činnosti Najvyššieho súdu, ale aj z dôvodovej správy k danému právnemu predpisu.

(31) Najvyšší súd sa s touto argumentáciou vysporiadal iba formálnym argumentom, podľa ktorého (zvýraznenie doplnené): „Najvyšší súd je toho názoru, že kategorické znenie ustanovenia § 11 ods. 1 písm. h) zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám neumožňuje iný výklad obmedzenia sprístupnenia informácií týkajúceho sa výkonu kontroly, preto je ho potrebné nevyhnutne vykladať len v kontexte s účelom zákona (a článku 13 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky), podľa ktorého pri obmedzovaní základných práv a slobôd sa musí dbať na ich podstatu a zmysel. Jednotlivé osobitné predpisy vymenúva zákon o slobodnom prístupe k informáciám iba demonštratívne, nie taxatívne, a to v poznámke pod čiarou, z čoho nemožno vyvodiť, že ustanovenie § 11 ods. 1 písm. h) zákona o slobodnom prístupe k informáciám sa nevzťahuje aj na kontrolu, či dohľad vykonávaný podľa zákona o ochrane hospodárskej súťaže [...] žalobca nemôže na základe demonštratívneho výpočtu osobitných predpisov v poznámke pod čiarou k ustanoveniu § 11 ods. 1 písm. h) zákona o slobodnom prístupe k informáciám vyvodiť, že ak zákonodarca do demonštratívneho výpočtu osobitných predpisov, na ktoré sa toto ustanovenie vzťahuje, nezahrnul zákon o ochrane hospodárskej súťaže, predmetné ustanovenie sa na tento právny predpis nevzťahuje. Predmetné ustanovenie sa vzťahuje na tie konania, ktoré konkrétny osobitný zákon označuje za výkon kontroly, dohľadu alebo dozoru.“

(32) Podstata tvrdenia Sťažovateľky však spočívala v inom argumente, ako je zoznam predpisov v poznámke pod čiarou. Podstata argumentácie Sťažovateľky sa týkala výkladu pojmov „dohľad“ a „kontrola“ v § 11 ods. 1 písm. h) Zákona o slobodnom prístupe k informáciám. Podľa Sťažovateľky ide o činnosť určitej kvality (interné kontrolné procesy vo verejnej správe alebo špecifické dohliadacie procesy nad osobitne regulovanými subjektmi alebo činnosťami) a nie o akúkoľvek činnosť správneho orgánu, ktorú zákonodarca náhodne označí slovom kontrola a dohľad. Sťažovateľka netvrdila, že zoznam predpisov v relevantnej poznámke pod čiarou je taxatívny, ale to, že práve zoznam aktov uvedených v poznámke pod čiarou naznačuje, ako majú byť vykladané pojmy „kontrola“ alebo „dohľad“ uvedené v samotnom normatívnom texte predpisu.

(33) S touto kľúčovou argumentáciou sa ani Krajský súd ani Najvyšší súd ústavne konformným spôsobom nevysporiadali, hoci ju Najvyšší súd v Napadnutom rozsudku sám za kľúčovú označil, keď uviedol, že „za podstatnú otázku považuje to, či žalovaný [Úrad] svojím konaním vykonával dohľad resp. kontrolu“. Tým porušil Najvyšší súd označené základné práva Sťažovateľky.».

Sťažovateľka zdôvodňuje, že § 11 ods. 1 písm. h) zákona o slobodnom prístupe k informáciám predstavuje obmedzenie jej základného práva na informácie, práva vyhľadávať informácie a práva prijímať informácie. Preto vo veci žiadala vykonanie testu prípustnosti obmedzenia jej základného práva.

Podľa vyjadrenia sťažovateľky *«(42) Ústavný súd sa totiž už v analogickom prípade mal možnosť vyjadriť k ústavne konformnej aplikácii výnimky z povinnosti poskytovať informácie v zmysle § 11 ods. 1 písm. h) Zákona o slobodnom prístupe k informáciám (nález sp. zn. IV. ÚS 464/2010 z 10. novembra 2011). Najmä uviedol, že povinná osoba má pri aplikácii výnimky z povinnosti poskytnúť informáciu podľa § 11 Zákona o slobodnom prístupe k informáciám s využitím správnej úvahy posúdiť rozsah sprístupnenia informácie a tvrdenie Najvyššieho súdu, podľa ktorého „Kategorické znenie ustanovenia § 11 ods. 1 písm. g) (teraz písmeno h), poznámka) zákona o slobodnom prístupe k informáciám neumožňuje iný výklad obmedzenia sprístupnenia informácii týkajúceho sa výkonu kontroly...“, považoval Ústavný súd za neodôvodnene reštriktívny výklad porušujúci základné práva sťažovateľa.*

(43) Podľa Ústavného súdu „zákon č. 211/2000 Z. z. v označenom ustanovení poskytuje povinnej osobe... možnosť buď nesprístupniť, alebo obmedziť prístup sťažovateľky k informáciám na základe využitia správnej úvahy. Najvyšší súd nevyužil možnosť aplikovať zákonom mu dovolenú správnu úvahu, naopak túto v odôvodnení napadnutého rozsudku bez akéhokoľvek komentára vylúčil.“. Ústavný súd ďalej uviedol, že „§ 11 ods. 1 písm. g) (teraz písm. h), poznámka) zákona č. 211/2000 Z. z. je síce formulovaný kategoricky, avšak vzhľadom na úvodnú vetu § 11 ods. 1 tohto zákona aj formulácia v písm. g) (poznámka: teraz písm. h)) tohto ustanovenia umožňovala najvyššiemu súdu vybrať

pri svojom rozhodovaní buď možnosť nesprístupnenia informácie príslušnému subjektu, alebo len jej poskytnutie v obmedzenom rozsahu. ...“

(44) V Napadnutom rozsudku použil Najvyšší súd presne rovnakú argumentáciu vylučujúcu akúkoľvek správnu úvahu o možnosti sprístupnenia informácie čo i len v obmedzenom rozsahu, ako aj argumentáciu o výklade pojmu „kontrola“ v neprospech základného práva na informácie, aká bola v uvedenom náleze Ústavného súdu považovaná za odporujúcu označeným základným právam sťažovateľky, keď svoj názor odôvodnil kategorickým výkladom výnimky z povinnosti poskytnúť informáciu: „Najvyšší súd je toho názoru, že kategorické znenie ustanovenia § 11 ods. 1 písm. h) zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám neumožňuje iný výklad obmedzenia sprístupnenia informácií týkajúceho sa výkonu kontroly...“ Z tvrdení Sťažovateľky pritom vyplývalo, že požaduje materiálne zhodnotenie možnosti odmietnuť sprístupnenie informácie a ústavne konformný výklad § 11 ods. 1 písm. h) Zákona o slobodnom prístupe k informáciám.

(45) Z citovaného rozhodnutia Ústavného súdu (nález sp. zn. IV. ÚS 464/2010 z 10. novembra 2011) vyplýva povinnosť pri ústavne konformnom výklade § 11 ods. 1 písm. h) Zákona o slobodnom prístupe k informáciám využiť správnu úvahu za účelom rozhodnutia, či žiadateľovi nesprístupniť, alebo len obmedziť prístup k informáciám. K takému postupu však z dôvodu rýdzo formalistického výkladu § 11 ods. 1 písm. h) Zákona o slobodnom prístupe k informáciám nedošlo a ani Najvyšší súd sa s možnosťou uplatnenia správnej úvahy nevysporiadal, čo sa tiež podľa uvedeného nálezu Ústavného súdu považuje za porušenie označených základných práv a slobôd a predmetné ustanovenie Zákona o slobodnom prístupe k informáciám nevykladal ústavno-konformne. Jednoznačný záver Najvyššieho súdu možno vyhovuje formálno-právnym požiadavkám odôvodnenia súdneho rozhodnutia, avšak uplatňujúc zásadu materiálneho chápania ústavnosti nesmie byť takéto odôvodnenie ústavne akceptovateľné.».

V petitoch podaných sťažnosťí sťažovateľka žiada, aby ústavný súd vydal nálezy, v ktorých vysloví porušenie jej základných práv podľa čl. 26 ods. 1, čl. 26 ods. 2, čl. 26 ods. 4 a čl. 46 ods. 1 ústavy, práv podľa čl. 19 ods. 2, čl. 19 ods. 3 paktu a práv podľa čl. 6 ods. 1, čl. 10 ods. 1 a čl. 10 ods. 2 dohovoru napadnutými rozsudkami najvyššieho

súdu uvedenými v záhlaví tohto rozhodnutia, napadnuté rozsudky zrušil a veci vrátil najvyššiemu súdu na ďalšie konanie.

II.

Podľa čl. 124 ústavy ústavný súd je nezávislým súdnym orgánom ochrany ústavnosti.

Podľa čl. 127 ods. 1 ústavy ústavný súd rozhoduje o sťažnostiach fyzických osôb alebo právnických osôb, ak namietajú porušenie svojich základných práv alebo slobôd, alebo ľudských práv a základných slobôd vyplývajúcich z medzinárodnej zmluvy, ktorú Slovenská republika ratifikovala a bola vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom, ak o ochrane týchto práv a slobôd nerozhoduje iný súd.

Podľa čl. 140 ústavy podrobnosti o organizácii ústavného súdu, o spôsobe konania pred ním a o postavení jeho sudcov ustanoví zákon.

V zmysle dikcie § 31a zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“) ak tento zákon neustanovuje inak a povaha veci to nevylučuje, použijú sa na konanie pred ústavným súdom primerane ustanovenia Civilného sporového poriadku (ďalej len „CSP“).

V zmysle § 166 ods. 1 prvej vety CSP v záujme hospodárnosti konania súd spojí na spoločné konanie také konania, ktoré sa pred ním začali a skutkovo spolu súvisia alebo sa týkajú tých istých strán.

Zákon o ústavnom súde nemá osobitné ustanovenie o spojení vecí, avšak v súlade s citovaným § 31a zákona o ústavnom súde možno v konaní o sťažnosti podľa čl. 127 ústavy použiť na prípadné spojenie vecí primerane § 166 ods. 1 CSP.

Zo spisov ústavného súdu sp. zn. Rvp 6786/2016 a sp. zn. Rvp 9997/2016 vyplýva, že sťažovateľka namietala porušenie v záhlaví tohto rozhodnutia označených práv najvyšším súdom z dôvodu, že najvyšší súd sa ústavne konformným spôsobom nevysporiadal s jej

klúčovými námietkami a že dospel k ústavne nekonformnému výkladu vo veci „sporného“ § 11 ods. 1 písm. h) zákona o slobodnom prístupe k informáciám. Sťažovateľka má v doručených sťažnostiach toho istého splnomocneného zástupcu, ktorý koncipoval všetky predmetné sťažnosti doručené ústavnému súdu.

Vzhľadom na to, že uvedené ústavné sťažnosti spolu skutkovo mimoriadne úzko súvisia a sú obsahovo totožné, ústavný súd v záujme hospodárnosti konania podľa § 31a zákona o ústavnom súde v spojení s § 166 ods. 1 CSP rozhodol, že veci vedené ústavným súdom pod sp. zn. Rvp 6786/2016 a sp. zn. Rvp 9997/2016 spája na spoločné konanie, ktoré bude ďalej vedené pod sp. zn. Rvp 6786/2016.

Tieto skutočnosti boli podkladom na záver ústavného súdu obsiahnutý vo výrokovej časti tohto rozhodnutia.

P o u č e n i e : Proti tomuto rozhodnutiu nemožno podať opravný prostriedok.

V Košiciach 12. októbra 2016