



ROZSUDOK
V MENE SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Najvyšší súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu JUDr. Igora Belka a z členov JUDr. Zdenky Reisenauerovej a JUDr. Aleny Poláčkovej PhD., v právnej veci žalobcu: **S., a. s.**, B., právne zastúpeného JUDr. E. N., advokátkou v B., proti žalovanému: **P.Ú.**, B., o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. 2005/SP/R/013 zo dňa 11.2.2005, o odvolaní žalobcu proti rozsudku Krajského súdu v Bratislave č. k. 1S 165/2005-60 zo dňa 29.3.2007, takto

r o z h o d o l :

Najvyšší súd Slovenskej republiky rozsudok Krajského súdu v Bratislave č. k. 1S 165/2005-60 zo dňa 29.3.2007 **potvrďuje**.

Žalobcovi náhradu trov odvolacieho konania **nepriznáva**.

O d ô v o d n e n i e :

Napadnutým rozsudkom Krajský súd v Bratislave zamietol žalobu o preskúmania zákonnosti a zrušenie rozhodnutia č. 2005/SP/R/013 zo dňa 11.2.2005, ktorým žalovaný zmenil prvostupňové rozhodnutie P. Ú., odboru dohôd obmedzujúcich súťaž, č. 2004/SP/1/183 zo dňa 1.9.2004 tak, že žalobcovi bola uložená pokuta vo výške 1.000.000,- Sk podľa § 35 ods. 5 zákona č. 136/2001 Z. z. o ochrane hospodárskej súťaže a o zmene a doplnení zákona č. 347/1990 Zb. o organizácii ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov v znení zákona č. 465/2002 Z. z. (ďalej len zákon) pre nesplnenie povinnosti predložiť požadované podklady pri výkone právomoci úradu podľa § 22 ods. 2 a 3 zákona.

Z odôvodnenia uvedeného rozsudku vyplýva, že krajský súd po preskúmaní zákonnosti napadnutého rozhodnutia správneho orgánu a konania, ktoré

mu predchádzalo, dospel k záveru, že postup žalovaného a napadnuté rozhodnutie bolo v súlade so zákonom.

Krajský súd zistil, že predložené poverenie zamestnancami vykonávajúcimi inšpekciu bolo zrozumiteľné a obsahovalo údaj o tom, aké právomoci majú, pričom zákon neustanovuje náležitosti poverenia v tom smere, že by bolo nutné konkretizovať, v akej veci je vydané. Mal za preukázané, že žalobcovi nič nebránilo v tom, aby pracovníkom vykonávajúcim inšpekciu umožnil prístup do archívu, kde sa mali požadované dokumenty nachádzať a tak si splniť svoju povinnosť.

Krajský súd ďalej konštatoval, že správny orgán nezmeškal lehotu na vydanie rozhodnutia, pretože správne konanie o uložení pokuty za porušenie zákona sa začalo až oznámením zo dňa 26.3.2004; dôvodil, že žalovaný vykonaním inšpekcie nemal v úmysle začínať správne konanie o pokute ale len získať rozhodujúce dôkazy na účely iného správneho konania.

K námietke žalobcu ohľadne nešpecifikovania lehoty na predloženie predmetných dokladov uviedol, že je len vecou úvahy správneho orgánu, akú lehotu na predloženie podnikateľovi určí, pričom v danom prípade povinnosť žalobcu predložiť dokumenty bezodkladne priamo na mieste bola primeraná kontextu, štádiu a charakteru posudzovaného prípadu.

Krajský súd mal za preukázané, že neobstojí ani argument žalobcu, že sa porušenia zákona dopustil nevedome, pretože bol pracovníkmi vykonávajúcimi inšpekciu poučený, že ak požadované podklady nepredloží, dopustí sa porušenia zákona, za čo mu úrad môže uložiť pokutu až do 1.000.000,- Sk.

Nakoniec uviedol, že námietka žalobcu, že výška pokuty je v rozpore so smernicou, je irelevantná, nakoľko žalobcom uvádzaná smernica nie je všeobecne záväzným právnym predpisom, na základe ktorého by úrad rozhodoval; ide o interný dokument záväzný výlučne pre odbory úradu.

Proti rozsudku podal žalobca odvolanie a žiadal rozsudok krajského súdu zrušiť alebo zmeniť a zrušiť rozhodnutie žalovaného v spojení s prvostupňovým správny rozhodnutím a vec mu vrátiť na ďalšie konanie.

Žalobca namietal, že krajský súd nepreskúmal voľnú úvahu správneho orgánu v zmysle § 245 ods. 2 OSP, keď sa musí zamerať na zákonné kritériá a medze takej úvahy, pričom poukázal na rozhodnutie NS SR č. R 61/2001.

Namietal, že krajský súd vychádzal len zo stavu uvedeného v rozhodnutí a v spise správneho orgánu, hoci podľa § 250i ods. 2 OSP správny súd nie je viazaný skutkovým stavom zisteným správny orgánom. Uviedol, že dôkazy

v správnom spise sa opierajú len o tvrdenie pracovníkov správneho orgánu, ktorý počas „návštevy“ u žalobcu od začiatku nepostupovali korektne ani procesne správne, keď o tejto „návšteve“ vyhotovili len interný záznam, o obsahu ktorého žalobca nebol ako o dôkaze vôbec oboznámený a ani nemal možnosť byť s ním v rámci správneho konania oboznámený. Ďalej namietal, že krajský súd nezisťoval, či sa napadnuté rozhodnutie svojim obsahom nedotýka aj základných práv a slobôd účastníka konania, ktoré mu zaručuje Ústava Slovenskej republiky.

Žalobca ďalej poukázal na to, že v správnom konaní nebola určená lehota na predloženie požadovaných dokladov, tak ako to vyplýva z § 38 ods. 5 vtedy platného zákona, pričom požadované doklady nebolo objektívne možné okamžite predložiť, nakoľko neboli ani konkrétne identifikované a ako neskôr z písomnej požiadavky správneho orgánu vyplynulo, sa v priestoroch žalobcu mnohé ani nenachádzali. Súdu vytýkal, že nepreskúmaval, či išlo o povinnosť okamžite splniteľnú, ani to, či pracovníci žalovaného vôbec žiadali vstup do archívu žalobcu.

Nesúhlasil so záverom súdu o včasnosti vydania správneho rozhodnutia, pretože išlo o konanie začaté z podnetu žalovaného a podľa § 18 ods. 2 SP je konanie začaté dňom, kedy správny orgán urobil voči žalobcovi prvý úkon a tento urobil žalovaný voči žalobcovi dňa 23.2.2004, kedy pracovníci žalovaného navštívili žalobcu, čo je uvedené aj vo výrokovej časti správneho rozhodnutia a čo aj sám žalovaný potvrdil a teda 6 - mesačná lehota uplynula dňa 24.8.2004 a nie 1.9.2004 ako je uvedené v napadnutom rozsudku. Podľa jeho názoru inšpekcia bola vykonaná na základe už skôr začatého konania zo dňa 12.12.2003 a bola jeho súčasťou.

Žalovaný vo svojom vyjadrení k odvolaniu trval na zákonnosti postupu v administratívnom konaní a zaujal stanovisko k vzneseným námietkam, ktoré nepovažoval za opodstatnené. Poukázal na to, že pri ukladaní sankcie postupoval v medziach stanovených § 38 ods. 10 zákona, pričom vychádzal najmä zo závažnosti protiprávneho konania žalobcu a z preventívneho i represívneho účelu pokuty, pričom pripomenul, že závažnosť konania žalobcu spočívala v zmarení inšpekcie, ktorá sa využíva najmä v prípadoch podozrenia z uzatvárania kartelových dohôd patriacich k najzávažnejším porušeniam zákona s najtvrdším dopadom na trh.

K uloženiu pokuty v najvyššej možnej miere došlo z dôvodu absolútneho zmarenia vykonania inšpekcie odmietnutím súčinnosti pri jej vykonávaní. Žalobca bez objektívneho dôvodu odmietol predložiť zamestnancom úradu požadované zmluvy, čím vykonanie inšpekcie zmaril.

K námietke žalobcu, že krajský súd nepreskúmal voľnú úvahu správneho orgánu pripomenul, že v zmysle § 245 ods. 2 OSP súd preskúmava len to, či správne rozhodnutie nevybočilo z medzí a hľadísk ustanovených zákonom, pričom súd neposudzuje účelnosť a vhodnosť správneho rozhodnutia a konštatoval, že súd preskúmal, či sa úrad pri správnom uvažovaní zaoberal všetkými hľadiskami, či vzal

do úvahy relevantné dôkazy a či z nich vyvodil správne skutkové a právne závery, či sú tieto opodstatnené a vysvetlené v odôvodnení rozhodnutia

K námietkam žalobcu spochybňujúcim priebeh inšpekcie uviedol, že dôkazy založené v spise sa opierajú o skutočnosti vyplývajúce z priebehu inšpekcie a boli zaznamenané do zápisnice o priebehu inšpekcie. Zdôraznil, že pracovníci poverení vykonaním inšpekcie konali na základe osobitného písomného poverenia predsedníčky úradu, ktoré bolo v súlade so zákonom, bolo zrozumiteľné a obsahovalo údaj o právomociach zamestnancov vykonávajúcich inšpekciu podľa zákona; žiadali predloženie dokladov v súlade s § 22 ods. 2 zákona, štatutárnych zástupcov žalobcov ústne upozornili na ich povinnosti vyplývajúce z § 40 zákona a na možné následky ich konania podľa § 38 ods. 5 zákona. Námietky týkajúce sa zápisnice o inšpekcii považoval za zavádzajúce, keďže zástupcovia žalobcu zápisnicu odmietli podpísať a hoci mali právo kedykoľvek do nej nahliadnuť, pretože je súčasťou spisového materiálu, toto svoje právo nikdy nevyužili.

S poukazom na zmysel inšpekcie, ktorým bolo bezodkladné získanie materiálov, tak aby nedošlo k ich znehodnoteniu alebo zmene, považoval postup zamestnancov úradu pri výkone inšpekcie, keď požadovali predloženie materiálov bezodkladne priamo na mieste, za správny. V danom štádiu prešetrovania prípadu boli požadované podklady dostatočne konkretizované a žalobcovi muselo byť jasné, aké podklady od neho pracovníci požadujú, keďže počas inšpekcie ako aj v následných vyjadreniach ako dôvod ich nevydania uviedol, že sa už nachádzali v archíve.

V súvislosti s námietkou vytýkajúcou zmeškanie lehoty na vydanie napadnutého správneho rozhodnutia pripomenul, že vykonanie inšpekcie nemožno považovať za prvý úkon konania o uloženie pokuty, pretože až následné zmarenie inšpekcie znamenalo spáchanie správneho deliktu, po ktorom nasleduje ex offo konanie o uložení pokuty. Samotné zmarenie inšpekcie neposkytnutím súčinnosti sa stalo podkladom pre začatie konania o uložení pokuty, nakoľko žalobca takto porušil § 40 zákona. Prvým úkonom v konaní o pokute bolo v zmysle § 18 ods. 2 SP oznámenie o začatí správneho konania. Námietku žalobcu, že toto malo len informatívny charakter, považoval žalovaný za bezpredmetnú, pretože zákon výslovne neustanovuje konkrétnu formu prvého úkonu.

Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd odvolací (§ 10 ods. 2 OSP) preskúmal napadnutý rozsudok ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo (§ 212 ods. 1 OSP) a dospel k záveru, že odvolanie nie je dôvodné.

Z obsahu pripojeného spisu prvostupňového súdu ako aj z administratívneho spisu žalovaného vyplýva, že žalobca začal dňa 12.12.2003 na základe návrhu subjektu D. – S., s. r. o., správne konanie voči spoločnostiam V., spol. s r. o. a R. S. (neskôr premenovaná na S., a. s.) vo veci možnej dohody obmedzujúcej súťaž podľa

§ 4 zákona uzatvorenej medzi týmito spoločnosťami za účelom neakceptácie stravných lístkov vydávaných spoločnosťou D. – S., s. r. o.

S cieľom získať dôkazy - aktuálne zmluvy žalobcu s inými podnikateľskými subjektami – vykonali poverení pracovníci žalovaného Mgr. K. a Ing. K. dňa 23.2.2004 u žalobcu inšpekciu. Pracovníci konali na základe poverení zo dňa 30.1.2004 udelených predsedníčkou žalovaného, z ktorých sú zrejmé právomoci poverených osôb vyplývajúce z § 22 ods. 2 zákona a ktoré boli predložené predsedovi predstavenstva žalobcu Ing. D. S. a členovi predstavenstva R. S..

Požadované dokumenty pracovníkom žalovaného na mieste predložené neboli a to napriek poučeniu o povinnostiach podľa § 40 zákona i dôsledkoch spojených s nepredložením podkladov podľa § 38 ods. 5 zákona. Z písomného záznamu o priebehu inšpekcie vyhotoveného pracovníkmi žalovaného, ktorý konatelia žalobcu odmietli podpísať, vyplýva, že konatelia sa vyjadrili, že dokumenty predložia len na základe písomného vyžiadania žalobcom.

Žalovaný následne dňa 26.3.2004 vydal oznámenie o začatí správneho konania podľa § 25 zákona vo veci nesplnenia povinnosti podľa § 40 zákona predložiť požadované zmluvy uzatvorené žalobcom s inými podnikateľmi, ktoré bolo žalobcovi doručené dňa 2.4.2004. Zároveň ním vyzval žalobcu v zmysle § 33 zákona, aby sa k podkladu a spôsobu jeho zistenia vyjadril resp. aby navrhol jeho doplnenie v určenej lehote.

Rozhodnutím č. 2004/SP/1/1/183 zo dňa 1.9.2004 v spojení s rozhodnutím Rady P. Ú. č. 2005/SP/R/2/013 zo dňa 11.2.2005 bola žalobcovi podľa § 40 zákona za nesplnenie povinnosti predložiť požadované podklady pri výkone právomoci úradu podľa § 22 ods. 2 a 3 zákona dňa 23.2.2004 uložená pokuta v sume 1.000.000,- Sk.

Najvyšší súd Slovenskej republiky po oboznámení sa s obsahom v správnom konaní vykonaného dokazovania a po preskúmaní napadnutých správnych orgánov ako aj súdu prvého stupňa, sa stotožnil so záverom krajského súdu, že postup správnych orgánov v predmetnej veci bol v súlade so zákonom a pokuta uložená žalobcovi podľa § 38 ods. 5 zákona pre nesplnenie povinnosti podľa § 40 zákona bola dôvodná.

Podľa § 22 zákona pri plnení úloh podľa tohto zákona majú zamestnanci úradu právo vyžadovať od podnikateľov informácie a podklady, ktoré sú nevyhnutné pre činnosť úradu, najmä

- a) účtovné a obchodné podklady alebo právne dokumenty a vyhotovovať z nich kópie a výpisy alebo vyžadovať ich úradne overené preklady do slovenského jazyka,
- b) na mieste vyžadovať ústne alebo písomné vysvetlenie.

Pri plnení úloh podľa tohto zákona majú zamestnanci úradu na základe osobitného písomného poverenia právo vstupovať do všetkých objektov, priestorov a dopravných prostriedkov podnikateľov, ktoré súvisia s činnosťou alebo s konaním podnikateľov podľa § 3 ods. 2 (ods. 3).

Podľa § 40 zákona podnikatelia sú povinní predložiť úradu požadované informácie a podklady, podrobiť sa preskúmaniu týchto informácií alebo podkladov, spolupracovať s úradom pri ich preverovaní a umožniť zamestnancom úradu na základe osobitného písomného poverenia vstup do všetkých objektov, priestorov a dopravných prostriedkov podnikateľov, ktoré súvisia s činnosťami alebo konaniami podnikateľov podľa § 3 ods. 2. Úrad vyzve podnikateľov, aby označili predmet obchodného tajomstva a iné dôverné informácie.

Podľa § 38 ods. 5 zákona podnikateľovi, ktorý nesplní povinnosť predložiť úradu v určenej lehote požadované podklady alebo informácie alebo predloží nepravdivé alebo neúplné podklady alebo informácie, alebo neumožní ich preverenie alebo vstup podľa § 40, úrad uloží pokutu do 1.000.000,- Sk.

Odvolačný súd sa zhodol s krajským súdom v závere, že obsahu predloženej spisovej dokumentácie možno mať dôvodne za preukázané, že žalobca napriek poučeniu o možných následkoch požadované dokumenty povereným zamestnancom žalovaného na ich žiadosť nepredložil. Zápisnica o priebehu inšpekcie obsahujúca aj stanoviská pracovníkov žalobcu zapadá do logického rámca odôvodňujúceho účel vykonávanej inšpekcie vyplývajúci zo zákona, preto súd nemal dôvod o jej obsahu pochybovať. Skutočnosť, že ju zástupcovia žalobcu nepodpísali a neuviedli v nej svoje prípadné výhrady voči jej obsahu nemožno vytykať žalovanému a nespochybňuje to, že žalobca mal možnosť do nej nahliadnuť v súlade so zákonom.

Odvolačný súd nezohľadnil námietku žalobcu vytykajúcu nedostatočnú identifikáciu požadovaných dokladov a neposkytnutie lehoty na ich predloženie majúcej za to, že vychádzajúc z účelu vykonávanej inšpekcie písomnosti charakterizované ako „zmluvy uzatvorené s inými podnikateľmi v súvislosti

s akceptáciou stravných lístkov (čo vyplýva zo zápisu z inšpekcie) boli s ohľadom na štádium prešetrovania prípadu možnej dohody obmedzujúcej súťaž dostatočne konkretizované (námietku spochybnil napokon aj sám žalobca tvrdením vo svojich podaniach, že požadované podklady nemohol vydať z dôvodu, že sa nachádzajú v archíve) a požadovanie ich vydanie bezprostredne na mieste aj podľa názoru odvolacieho súdu za daných okolností vzhľadom na účel vykonávanej inšpekcie zodpovedá obsahu pojmu „v určenej lehote“ vyplývajúceho z ustanovenia § 38 ods. 5 zákona.

Za neopodstatnené považoval odvolací súd aj námietky vytýkajúce žalovanému uplynutie lehoty na vydanie rozhodnutia resp. nerešpektovanie vlastnej internej smernice a pretože k nim už zaujal stanovisko súd prvého stupňa, s ktorého správnym právnym záverom sa odvolací súd stotožňuje, nepovažuje za potrebné uvádzať ho znova.

Odvolací súd nezistil pochybenie súdu prvého stupňa pri aplikácii ustanovenia § 245 OSP, keďže tento správne skúmal, či rozhodnutie žalovaného nevybočilo z medzí a hľadísk stanovených zákonom, pričom svoj záver o tom, že žalovaný pri rozhodovaní neprekročil svoju diskrečnú právomoc aj náležitým spôsobom vo svojom rozhodnutí odôvodnil. Rovnako mu nemožno vytýkať, že pri rozhodovaní vychádzal len zo zistení správneho orgánu, keďže mu to umožňuje ustanovenie § 250i OSP, pričom treba pripomenúť, že žalobca v žalobe nenavrhol vykonanie žiadnych dôkazov a nevyužil ani svoje právo v zmysle § 33 zákona, o ktorom bol riadne poučený na oboch stupňoch správneho konania.

Odvolací súd nepovažoval za rozpor, keď súd prvého stupňa napriek tomu, že vyhovel návrhu na odklad vykonateľnosti napadnutého rozhodnutia napokon žalobu zamietol, pretože nemožno opomenúť, že odklad vykonateľnosti rozhodnutia je samostatný procesný inštitút zohľadňujúci možné závažné následky bezprostrednej (okamžitej) realizácie právoplatného správneho rozhodnutia, ktorého aplikáciu si nemožno vykladať ako náznak budúceho rozhodnutia vo veci samej resp. ako akýsi „prísľub“ vyhovenia žalobe. Ani povolenie odkladu vykonateľnosti rozhodnutia nebráni súdu rozhodujúcemu vo veci samej, po preukázaní, že sankcia bola uložená dôvodne, žalobu zamietnuť, preto odvolací súd na námietku žalobcu v tomto smere neprihliadol.

Z uvedených dôvodov v odvolaní uvedené námietky žalobcu neboli spôsobilé spochybníť závery, ku ktorým dospel krajský súd, preto odvolací súd jeho rozsudok podľa § 219 OSP ako vecne správny potvrdil.

Vzhľadom na to, že žalobca bol v konaní neúspešný, súd mu v súlade s ustanovením § 224 ods. 1 OSP v spojení s § 246c a § 250k ods. 1 OSP náhradu trov odvolacieho konania nepriznal.

POUČENIE: Proti tomuto rozsudku opravný prostriedok nie je prípustný.

V Bratislave, dňa 29. apríla 2008

**JUDr. Igor Belko, v. r.
predseda senátu**

Za správnosť vyhotovenia :
Ľubica Kavivanovová