

Súd:	Najvyšší súd SR
Spisová značka:	10Sžz/12/2014
Identifikačné číslo spisu:	9014010112
Dátum vydania rozhodnutia:	03.06.2015
Meno a priezvisko:	JUDr. Jana Hatalová
Funkcia:	sudca
ECLI:	ECLI:SK:NSSR:2015:9014010112.1

ROZSUDOK

Najvyšší súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Jany Henčekovej, PhD. a z členov JUDr. Zuzany Ďurišovej a JUDr. Petra Paludu v právnej veci navrhovateľky: Slovenská banková asociácia, Rajská 15/A, 811 08 Bratislava, IČO: 30 813 182, zastúpená JUDr. Martinom Nedelkom, Ph.D., advokátom a konateľom, AK Nedelka Kubáč Oršulová advokáti, s.r.o. so sídlom v Bratislave, Mickiewiczova 9, proti odporcovi: Protimonopolný úrad Slovenskej republiky, Drieňová 24, 826 03 Bratislava, IČO: 00 699 063 v konaní o návrhu na ochranu pred nezákonným zásahom odporcu, takto

rozhodol:

Najvyšší súd Slovenskej republiky návrh z a m i e t a .

Účastníkom náhradu trov konania n e p r i z n á v a .

Odôvodnenie

Navrhovateľka dňa 19. septembra 2014 podala na Najvyšší súd Slovenskej republiky návrh podľa § podľa § 250v O.s.p.(konanie o ochrane pred nezákonným zásahom orgánu verejnej správy), ktorým žiadala súd uložiť odporcovi povinnosť zdržať sa nezákonného zásahu spočívajúceho v pokračovaní v správnom konaní, ktoré je vedené voči navrhovateľke pod číslom 0006/OKT/2014 vo veci možnej dohody obmedzujúcej súťaž podľa § 4 ods. 1 a ods. 3 písm. c) zákona č. 136/2001 Z. z. o ochrane hospodárskej súťaže a o zmene a doplnení zákona Slovenskej národnej rady č. 347/1990 Zb. o organizácii ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov a článku 101 Zmluvy o fungovaní Európskej únie vo forme rozhodnutia Slovenskej bankovej asociácie.

Aby súd uložil odporcovi povinnosť zdržať sa nezákonného zásahu spočívajúceho v pokračovaní v zbieraní informácií, podkladov a vo vykonávaní dôkazov v rámci nezákonne začatého a prebiehajúceho správneho konania, ktoré je vedené voči navrhovateľke pod číslom 0006/OKT/2014 vo veci možnej dohody obmedzujúcej súťaž podľa § 4 ods. 1 a ods. 3 písm. c) zákona č. 136/2001 Z. z. o ochrane hospodárskej súťaže a o zmene a doplnení zákona Slovenskej národnej rady č. 347/1990 Zb. o organizácii ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov a podľa článku 101 Zmluvy o fungovaní Európskej únie vo forme rozhodnutia

Slovenskej bankovej asociácie.

Aby súd uložil odporcovi povinnosť zdržať sa konania, ktorým by bez odôvodnenej žiadosti a bez zákonom stanovených podmienok povolil vstup tretích strán do správneho spisu, ktorý je vedený v konaní voči navrhovateľke pod číslom 0006/OKT/2014 vo veci možnej dohody obmedzujúcej súťaž podľa § 4 ods. 1 a ods. 3 písm. c) zákona č. 136/2001 Z. z. o ochrane hospodárskej súťaže a o zmene a doplnení zákona Slovenskej národnej rady č. 347/1990 Zb. o organizácii ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov a podľa článku 101 Zmluvy o fungovaní Európskej únie vo forme rozhodnutia Slovenskej bankovej asociácie.

V návrhu uviedla, že k nezákonnému zásahu dochádza v rámci správneho konania odporcu vedeného voči navrhovateľke pod č. 0006/OKT/2014 vo veci možnej dohody obmedzujúcej súťaž podľa § 4 ods. 1 a ods. 3 písm. c) zákona č. 136/2001 z. z. o ochrane hospodárskej súťaže a o zmene a doplnení zákona Slovenskej národnej rady č. 347/1990 Zb. o organizácii ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov („ZOHS“) a čl. 101 Zmluvy o fungovaní Európskej únie („ZFEÚ“), spočívajúcej v možnom obmedzovaní hospodárskej súťaže prostredníctvom vytvorenia platformy na výmenu súťažne citlivých informácií medzi členmi navrhovateľky, ako aj na koordináciu ich činnosti v oblasti poskytovania bankových služieb („kartelové konanie“).

Nezákonné zásahy odporcu spočívajú v (i) svojvoľnom a nezákonnom postupe PMÚ pri získavaní informácií a vykonávaní dôkazov v kartelovom konaní, ktoré samo bolo začaté svojvoľne a nezákonne a v (ii) umožnení prístupu do správneho spisu vedeného v kartelovom konaní tretím stranám bez toho, aby boli splnené zákonné podmienky na takýto postup, čím sa opätovne vytvorili podmienky na ďalšie nezákonné získavanie informácií a vykonávanie dôkazov zo strany PMÚ. Postupom PMÚ tak dochádza k nezákonným zásahom do práv a právom chránených záujmov navrhovateľky, a to najmä v dôsledku porušenia princípov právneho štátu, právnej istoty a viazanosti právom ako aj zásady primeranosti.

Ako ďalej uviedla, odporca v priestoroch navrhovateľky dňa 15.10.2013 a u niektorých podnikateľských subjektov, ktoré sú jej členmi, vykonal inšpekciu podľa § 22a ZOHS („inšpekcia 15.10.2013“ - Poverenie na vykonanie inšpekcie č. IP-346/2013 zo dňa 09.10.2013), ktorá bola vykonaná v rámci prešetrovania podľa § 22 ods. 1 písm. b) ZOHS, ktorého predmet bol definovaný v Poverení na vykonanie inšpekcie zo dňa 09.10.2013 („poverenie na vykonanie inšpekcie“) ako prešetrovanie vo veci možných dohôd alebo zosúladených postupov podľa § 4 ZOHS a čl. 101 ZFEÚ vzťahujúcich sa na konanie navrhovateľky a jej členov, ich právnych predchodcov alebo podnikateľov s nimi majetkovo a personálne spojených, v oblasti bankových služieb pre fyzické osoby na území Slovenskej republiky, ku ktorým došlo najneskôr v období od roku 2010 do súčasnosti. Prešetrované protisúťažné konanie pritom malo spočívať v koordinácii správania sa členov navrhovateľky najmä prostredníctvom výmeny citlivých informácií pri stanovovaní poplatkov, rozhodnutia združenia podnikateľov, teda navrhovateľky, vo vzťahu k poplatkom a dohody o spoločnom postupe pri stanovovaní poplatkov medzi jednotlivými členmi navrhovateľky, a to najmä k poplatku za vklad v hotovosti na vlastný účet pre fyzické osoby, poplatkom súvisiacim s poskytnutím úveru na bývanie pre fyzické osoby a poplatku za notifikáciu o pohyboch na účte prostredníctvom SMS správ pre fyzické osoby („prešetrovanie 2013“). V nadväznosti na inšpekciu 15.10.2013 potom odporca v rámci prešetrovania 2013 uskutočňoval úkony vedúce k získavaniu dôkazov o protisúťažnom konaní navrhovateľky a jej členov, ako je prehliadanie úložných médií - HDD zamestnancov navrhovateľky, či zamestnancov jednotlivých prešetrovaných členov navrhovateľky a zhromažďoval ďalšie podklady, ktoré boli vyžiadané v rámci inšpekcie 15.10.2013 od ostatných prešetrovaných členov.

PMÚ navyše vykonal dňa 01.04.2013 v priestoroch niektorých členov navrhovateľky ďalšiu inšpekciu podľa § 22a ZOHS („inšpekcia 01.04.2013“), ktorá bola rovnako vykonaná v rámci prešetrovania 2013, ktoré bolo začaté inšpekciou 15.10.2013.

Listom PMÚ zo dňa 17.04.2014, č. 943/PMÚ SR/2014, Oznámenie o začatí konania („Oznámenie“) zahájil PMÚ voči navrhovateľke kartelové konanie pod č. 0006/OKT/2014. Predmet

kartelového konania bol uvedený ako správne konanie vo veci možnej dohody obmedzujúcej súťaž podľa § 4 ods.1 a ods.3 písm. c) ZOHS a čl. 101 ZFEÚ vo forme rozhodnutia navrhovateľky spočívajúcom v možnom obmedzovaní hospodárskej súťaže prostredníctvom vytvorenia platformy na výmenu súťažne citlivých informácií medzi členmi navrhovateľky ako aj na koordináciu ich činnosti v oblasti poskytovania bankových služieb. Podľa Oznámenia PMÚ posudzuje dané konanie od roku 2010 po súčasnosť, a to najmä vo vzťahu k relevantnému trhu bankových služieb na území Slovenskej republiky s vkladom v hotovosti na vlastný účet fyzických osôb ako aj základným bankovým produktom. Ďalej z Oznámenia vyplýva, že kartelové konanie bolo začaté na základe informácií a podkladov získaných v rámci prešetrovania 2013 a s ním súvisiacej inšpekcie 15.10.2013.

Podľa názoru navrhovateľky sa predmet kartelového konania odlišuje od predmetu prešetrovania 2013. Súčasťou správneho spisu sa stali všetky podklady, ktoré PMÚ doposiaľ získal v rámci prešetrovania 2013.

Listom PMÚ, Oznámenie č. 1425/PMÚ SR/2014 zo dňa 10.06.2014 („Oznámenie o vyradení“), ktorého súčasťou bol Záznam z vyradenie dokumentov zo spisu správneho konania č. 0006/OKT/2014 zo dňa 09.06.2014, IZ-231/2014 („Záznam z vyradenia“) PMÚ navrhovateľke oznámil, že pristúpil k vyradeniu viac ako desiatky dokumentov zo správneho spisu vedeného v kartelovom konaní, z dôvodu, že dané dokumenty nesúvisia s predmetom kartelového konania. Vyradené dokumenty naďalej zostali súčasťou spisu vedeného v prešetrovaní 2013.

Navrhovateľka listom zo dňa 04.07.2014 doručila PMÚ Námietky (Námietky č. 1) proti správne konaniu, v ktorých namietla nezákonnosť postupu PMÚ v kartelovom konaní z viacerých dôvodov - nezákonné získavanie podkladov a informácií, nezákonné vykonanie inšpekcie 15.10.2013, protiprávne začatie kartelového konania a nedostatočné vymedzenie jeho predmetu. Taktiež že niektoré dokumenty nazhromaždené zo strany PMÚ v rámci prešetrovania 2013 a kartelového konania nespádajú pod predmet správneho konania.

Ako ďalej uviedla navrhovateľka odporca zahájil voči nej i sektorové pokračovanie, ktorého dôvody PMÚ odmietol navrhovateľke uviesť. Uviedol len, že sektorové prešetrovanie bolo rovnako začaté inšpekciami 15.10.2013. Inšpekcie 15.10.2013 sa stali základom pre prešetrovania 2013, kartelové konanie ako aj sektorové prešetrovanie.

Navrhovateľka odôvodnila svoj návrh na ochranu pred nezákonným zásahom tým, že

- a. PMÚ sa dopustil voči navrhovateľke nezákonných zásahov;
- b. nezákonnými zásahmi sú ukrátené práva a právom chránené záujmy navrhovateľky;
- c. nezákonné zásahy nie sú rozhodnutiami;
- d. nezákonné zásahy sú zamerané priamo proti navrhovateľke;
- e. hrozí opakovanie nezákonných zásahov;
- f. navrhovateľka nemá iné prostriedky ochrany pred nezákonnými zásahmi; a
- g. navrhovateľka podáva žalobu do 30 dní odo dňa, kedy sa dozvedela o nezákonných zásahoch, a do jedného roka od týchto zásahov.

Podľa názoru navrhovateľky PMÚ sa voči nej dopustil nezákonného zásahu v rámci kartelového konania jednak svojvoľným a nezákonným získavaním informácií a vykonávaním dôkazov v kartelovom konaní, ktoré bolo samo začaté svojvoľne a nezákonne, ako aj v svojvoľnom a nezákonnom umožnení prístupu do správneho spisu tretím osobám v rozpore s ustanovením § 23 ods. 2 Zákona o správnom konaní a § 40 ods. 1 ZOHS účinným od 01.07.2014, pričom rozpor s uvedenými právnymi prepismi spočíva v tom, že PMÚ od žiadateľov o prístup do správneho spisu nepožadoval odôvodnenú žiadosť na prístup do správneho spisu a s bežnou žiadosťou sa nevysporiadal spôsobom zachyteným v správnom spise.

Navrhovateľka namietla nezákonný zásah spočívajúci v pokračovaní v svojvoľnom a nezákonnom získavaní informácií a vykonávaní dôkazov v kartelovom konaní, ktoré samo o sebe začalo svojvoľne a nezákonne. Keďže kartelové konanie bolo začaté na základe svojvôle a v rozpore so zákonom.

Navrhovateľka poukázala na to, že svojvôľa a nezákonnosť pri začatí kartelového konania vyplýva najmä z bezdôvodne vykonanej a nezákonnej inšpekcie dňa 15.10.2013, z nedostatku dôvodov na začatie kartelového konania a zo zmätočne a vágne vymedzeného predmetu kartelového konania. Odporca vykonal inšpekciu bez toho, aby mal dôvodné podozrenie o protisúťažnom konaní navrhovateľky. Inšpekcia 15.10.2013 tak bola vykonaná s cieľom iba v rámci tejto inšpekcie zistiť prípadné protisúťažné konanie navrhovateľky. Postup PMÚ tak predstavuje nezákonnú tzv. rybársku expedíciu (fishing expedition). Na začatie kartelového konania neexistovali dostatočné dôvody. V predmetnom konaní tak PMÚ musel v čase začatia kartelového konania s navrhovateľkou predpokladať obmedzenie hospodárskej súťaže v dôsledku uzavretia určitej dohody obmedzujúcej súťaž, ktorej účastníkom mala byť navrhovateľka.

Ďalej poukázala na to, že predmet kartelového konania je diametrálne odlišný od predmetu prešetrovania 2013 zahájeného inšpekciou 15.10.2013. V čase zahájenia prešetrovania 2013 a vykonania inšpekcie 15.10.2013 v priestoroch navrhovateľky nemal odporca jasné a konkrétne dôvodné podozrenie o protisúťažnom konaní navrhovateľky. Predmet údajného protisúťažného konania, ktoré malo byť preverené v rámci inšpekcie 15.10.2013, bol definovaný príliš široko. Z predmetu prešetrovania 2013 nie je zrejmé, akej koordinácie správania svojich členov sa navrhovateľka mala dopustiť a vo vzťahu k akým bankovým poplatkom. O bezdôvodnosti inšpekcie svedčí aj tá skutočnosť, že odporca vykonal následne v súvislosti s prešetrovaním 2013 ešte ďalšie dodatočné inšpekcie u niektorých členov navrhovateľky a to dňa 01.04.2014, pričom informácie a dokumenty získané pri týchto inšpekciách sa stali súčasťou správneho spisu v súvislosti s kartelovým konaním.

Navrhovateľka ďalej tvrdila, že PMÚ je tak pri začatí správneho konania povinný mať k dispozícii také podklady, z ktorých je možné minimálne predpokladať, že došlo k ohrozeniu alebo narušeniu, respektíve inému ohrozeniu hospodárskej súťaže, a to práve zo strany subjektu, voči ktorému správne konanie začína. Navrhovateľka v súvislosti s vyššie uvedeným namietala, že v čase zahájenia kartelového konania PMÚ nemohol mať vôbec žiadne dôvody, ktoré by odôvodňovali zahájenie kartelového konania s navrhovateľkou.

V tejto súvislosti navrhovateľka poukázala na príklad základného bankového produktu vo vzťahu ku ktorému sa mala podľa PMÚ rovnako dopustiť protisúťažného konania. Údajného protisúťažného konania, kvôli ktorému PMÚ zahájil s navrhovateľkou kartelové konanie malo prebiehať na relevantnom trhu poskytovania bankových služieb na území Slovenskej republiky okrem iného vo vzťahu k „bankovým službám súvisiacim so základným bankovým produktom“. PMÚ sa ale vo vzťahu k navrhovateľke pri prešetrovaní 2013 pred začatím kartelového konania, vrátane inšpekcie 15.10.2013 otázkou základného bankového produktu vôbec nezaoberal. Prvý úkon, ktorý PMÚ vo vzťahu k navrhovateľke v súvislosti so základným bankovým produktom vykonal, bolo až prezeranie HDD pána O., výkonného riaditeľa navrhovateľky, dňa 29.05.2014, kedy PMÚ použil základný bankový produkt ako kľúčové slovo. Kartelové konanie pritom bolo zahájené už dňa 17.04.2014. V čase zahájenia kartelového konania tak PMÚ nemohol mať vôbec žiadne dôvody, ktoré by odôvodňovali začatie správneho konania s navrhovateľkou najmä v súvislosti so základným bankovým produktom. Bezodôvodné začatie správneho konania ďalej vyplýva zo skutočnosti, že PMÚ v Oznámení uviedol, že začína Kartelové konanie s navrhovateľkou aj podľa čl. 101 ZFEÚ. Zo žiadnych podkladov, ktoré mohol mať PMÚ v čase začatia kartelového konania k dispozícii, ale nie je možné dospieť ani len k minimálnemu predpokladu, že by práve konaním navrhovateľky mohlo dôjsť k obmedzeniu hospodárskej súťaže majúcejmu komunitárny rozmer. To platí opäť najmä vo vzťahu k základnému bankovému produktu, ktorého zavedenie bolo iniciované zo strany Ministerstva financií SR, a ktorý mal byť smerovaný voči nízkym príjmovým skupinám v rámci Slovenskej republiky.

Navrhovateľka následne tiež vo svojom návrhu poukázala na to, že postup, kedy správny orgán vyradil zo svojho kartelového spisu desiatky spisov do akéhosi prešetrovacieho spisu, je v rozpore so zásadou riadneho vedenia správneho spisu zaisťujúcou preskúmanie zákonnosti postupu a rozhodovanie správneho orgánu. Správny spis musí po celý čas správneho konania obsahovať všetky dokumenty získané správnym orgánom. Nie je prípustné, aby správny orgán dokumenty, podklady a informácie,

ktoré podľa jeho názoru nesúvisia s predmetom prebiehajúceho správneho konania, a preto ich nechce využiť ako dôkazy, zo spisu v priebehu správneho konania vylúčil.

Podľa názoru navrhovateľky skutočnosť, že PMÚ začal správne konanie svojvoľne vyplýva v neposlednom rade aj z vykonania dôkazu výsluchom svedkýň. Z otázok, ktoré kladol PMÚ pri výsluchu svedkýň vyplýva, že nemal v ruke žiaden hmatateľný podklad, ktorý by mohol svedčiť o protisúťažnom konaní navrhovateľky. Navrhovateľka namieta, že uskutočnenie výsluchu svedkýň je nezákonným zásahom, nakoľko PMÚ k nemu pristúpil bez toho, aby mal na takýto status svedka oporu v zákone a bez toho, aby bolo vôbec možné určiť, či svedkyne môžu mať status svedka v rámci prebiehajúceho kartelového konania. Správny spis v kartelovom konaní neobsahuje žiadne informácie, na základe ktorých by bolo možné zistiť dôvod, pre ktorý bol uskutočnený výsluch svedkýň a o akých skutočnostiach teda mohli svedkyne podať svedectvo.

Taktiež podľa názoru navrhovateľky nezákonný zásah zo strany PMÚ je v tom, že umožnil prístup do spisu tretím osobám bez odôvodnenej žiadosti a bez vyhodnotenia, či predkladaná žiadosť je dôvodná. Umožnil prístup do správneho spisu tretím osobám a to bez splnenia zákonnej podmienky.

Navrhovateľka uviedla, že nezákonnými zásahmi PMÚ boli ukrátené jej práva a právom chránené záujmy, najmä porušením princípov právneho štátu a právnej istoty v zmysle čl. 1 Ústavy SR a viazanosti právom v zmysle čl. 2 ods. 2 Ústavy SR zo strany PMÚ. K porušeniu uvedených princípov zo strany PMÚ došlo predovšetkým tým, že PMÚ pokračuje v kartelovom (správnom) konaní, ktoré bolo začaté svojvoľne a nezákonne bez akéhokoľvek hmatateľného „dôkazu“ alebo „predpokladu“ o tom, že by zo strany navrhovateľky mohlo dôjsť k protisúťažnému konaniu, čím sa stáva následne aj samotný proces zhromažďovania a vykonávania dôkazov svojvoľným, nezákonným a neprimeraným zásahom do slobodnej sféry navrhovateľky.

Odporca vo vyjadrení zo dňa 16. septembra 2014 navrhol návrh zamietnuť. Návrh navrhovateľa považoval za zmatečný.

Uviedol s poukazom na ustanovenie § 250v ods.1 O.s.p., že navrhovateľka výlučne poukazuje na to, že hrozí opakovanie zásahu ale neuvádza, že by zásah alebo jej dôsledky trvali, pričom podľa názoru odporcu nehrozí opakovanie úkonov, ktoré navrhovateľka označuje ako nezákonné. Odporca vykonáva úkony predvídané zákonom. Odporca nemôže opakovane začať konanie č. 0009/OKT/2014, keďže nie je možné viesť dve konania v tej istej veci. Taktiež nemôže zo spisu opakovane vyradiť tie isté dokumenty, ktoré už raz zo spisu vyradil. Navrhovateľka taktiež neuvádza, na základe akých skutočností predpokladá, že by odporca zopakoval inšpekcie z 15.10.2013, ktoré označuje za nezákonne vykonané, že by opakovane predvolal určitých svedkov, respektíve, že by opakovane umožnil vstup do spisu tretím osobám, keďže nemôže vedieť, kto v budúcnosti požiada o prístup do spisu.

Poukázal na skutočnosť, že inšpekcia zo strany odporcu bola vykonaná dňa 15.10.2013 a v tento deň sa o nej navrhovateľka nepochybné dozvedela. O začatí správneho konania sa navrhovateľka dozvedela v deň doručenia oznámenia a začatí konania, teda 24.04.2014, kedy sa dozvedela i o predmete ako i stručných dôvodoch začatia konania. O vyradení záznamov zo spisu sa dozvedela 10.júna 2014. O tom, že nebude vyhovené námietke navrhovateľky, aby p. D. a p. R. neboli vypočuté ako svedkyne, sa navrhovateľka dozvedela v deň výsluchu svedkýň, keďže sa na tomto pojednávaní zúčastnila.

Podľa názoru odporcu bol návrh na ochranu pred nezákonným zásahom podaný oneskorene, nakoľko bol doručený na Najvyšší súd Slovenskej republiky v rovnaký deň t. j. 19.09.2014 a to vo vzťahu k vyššie uvedeným úkonom, keďže sa o nich dozvedel skôr ako 21. augusta 2014 ako uvádza vo svojom návrhu (okrem výpovede p. Imrichovej).

Ďalej sa vyjadril k prípustnosti návrhu proti vedeniu správneho konania, pričom podľa jeho názoru vedenie správneho konania nemožno považovať za nezákonný zásah v zmysle v § 250v O.s.p. (poukázal na právny názor vyslovený v rozsudku NS SR sp. zn. 3Sžz/2/2012 publikovaného pod č. 98 v Zbierke stanovísk NS a súdov SR 7/2013).

Rovnako podľa jeho názoru sa odporca nemôže zdržať pokračovania v konaní č. 0006/OKT/2014 podľa ZOHS bez toho, aby vydal rozhodnutie a to napríklad vo veci samej alebo o zastavení konania a taktiež pokiaľ sa jedná o získavanie podkladov a informácií, ktorých obstaranie je pre rozhodnutie v zmysle správneho poriadku povinnosťou správneho orgánu.

Poukázal na to, že rozsahom definovania účelu a predmetu inšpekcie vo veciach hospodárskej súťaže sa, ako aj rozsahom zdôvodnenia, už podrobne zaoberal Súdny dvor Európskej únie.

V tejto súvislosti odporca poukázal na ustálenú judikatúru - (rozsudok Súdneho dvora zo 17. októbra 1989, Dow Chemical Ibérica a i./Komisia, 97/87 až 99/87, Zb. s. 3165, bod 26), (rozsudok Súdneho dvora z 22. októbra 2002, Roquette Freres, C-94/00, Zb. s- I-9011, bod 27 a citovanú judikatúru). Táto zásada bola zakotvená v článku 7 Charty základných práv Európskej únie, vyhlásenej v Nice 7. decembra 2000 (Ú.v. EÚ C 364, s. 1), podľa ktorého „každý má právo na rešpektovanie svojho súkromného a rodinného života, obydlia a komunikácie“, (rozsudok Súdneho dvora z 21. septembra 1989, Hoechst/Komisia, 46/87 a 227/88 Zb. s. 2859, bod 15).

Ako ďalej uviedol, odporca pri vykonávaní inšpekcie nemusí mať dôkazy o protiprávnom konaní, ale postačuje ak má k dispozícii indíciu alebo nepriame dôkazy, ktoré odôvodňujú podozrenie na porušenie pravidiel hospodárskej súťaže. Preto si nemožno zamieňať tzv. rybársku (fishing expedition), teda vyhľadávanie dôkazov bez konkrétneho podozrenia a vyhľadávanie dôkazov v rámci definovaného podozrenia. V prípade inšpekcie v priestoroch navrhovateľky boli splnené všetky vyššie uvedené podmienky. V samotnom texte poverenia sa uvádza druh možného porušenia pravidiel hospodárskej súťaže, ich rámcová právna kvalifikácia, obdobie, v ktorom malo k porušovaniu prichádzať, oblasť služieb, v rámci ktorej malo prichádzať k porušovaniu, spôsob ako malo prichádzať k porušovaniu. V časti „Dôvody“ sa v poverení uvádzajú nielen podozrenia odporcu vo vzťahu k navrhovateľke ale nad štandard požadovaný judikatúrou sa uvádzajú konkrétne nepriame dôkazy, na základe ktorých odporca nadobudol svoje podozrenie.

Ďalej odporca uviedol, že záver navrhovateľky o tom, že predmet konania č. 006/OKT/2014 je diametrálne odlišný od predmetu prešetrovania, a preto boli inšpekcie dňa 15.10.2013 vykonané bezdôvodne a nezákonne, odmieta. Jediným rozdielom medzi definovaním prešetrovania v čase vykonania inšpekcie a definovaním predmetu konania v oznámení o začatí konania je doplnenie demonštratívneho výpočtu bankových služieb o bankové služby súvisiace so základným bankovým produktom. Avšak tento pojem bol nepochybne pokrytý už pojmom „bankové služby pre fyzické osoby na území Slovenskej republiky“ a rozšírenie demonštratívneho výpočtu nemá vplyv na uvedenú definíciu. Nie je vylúčené, že sa podozrenia počas prešetrovania a konania spresňujú a menia a nie je ani vylúčená zmena predmetu konania za dodržania zákonných podmienok pre túto zmenu.

Podľa názoru odporcu taktiež predmet prešetrovania, tak ako je uvedený v povereniach na vykonanie inšpekcie, ktorá sa uskutočnila dňa 15.10.2013 napríklad IP-350/2013, je dostatočne určitý, aby podnikateľ vedel, akého trhu a podnikateľskej činnosti sa prešetrovanie týka a v akom období malo prísť k porušovaniu. Za príliš široké vymedzenie predmetu inšpekcie podľa európskej judikatúry nemožno ani považovať také vymedzenie predmetu inšpekcie, ktoré by zahŕňalo fakticky všetky činnosti daného podnikateľa.

(Rozsudok vo veciach T - 289/11, T-290/11 a T-521/11 Deutsche Bahn a i./Komisia, ods. 176.) V danom prípade predmet prešetrovania nie je definovaný ani demonštratívne.

Taktiež zo skutočnosti, že úrad po vykonaní inšpekcie v priestoroch navrhovateľky vykonal aj ďalšie inšpekcie v priestoroch jeho členov, nemožno prijať záver, že inšpekcia v priestoroch navrhovateľky bola nezákonná. Inšpekcia je štandardný vyšetrovací nástroj, v prípade ktorého rozhodovanie o uplatnení, ako aj jeho načasovaní, patrí výlučne do kompetencie odporcu.

Ďalej uviedol, že ZOHS nebráni tomu, aby sa voči jednému podnikateľovi viedlo paralelné prešetrovanie pre porušenie zákona, sektorové prešetrovanie ako aj konanie vo veci porušenia konkrétneho zákazu. Uvedený prístup je úplne bežný, keďže prešetrovaním sa získavajú buď podklady a informácie, ktoré by odôvodňovali začatie konania (t. j. indície odôvodňujú vykonanie inšpekcie, avšak vzhľadom na získané

dôkazy nie je isté, či možno dané protisúťažné konanie preukázať), alebo sa iba umožní zistiť stav súťažného prostredia v danom sektore. Rovnako z paralelného prešetrovania alebo sektorového prešetrovania nemožno vyvodiť dôvody nezákonnosti inšpekcie.

Podľa názoru odporcu dôvodnosť začatia konania a dôvodnosť vykonania inšpekcie je potrebné posudzovať samostatne. Z neskoršieho postupu (napríklad rozhodnutia o zastavení konania) nemožno retrospektívne odvodzovať, či boli dané dôvody na jeho začatie alebo nie. Keďže štandard dôkaznej a informačnej úrovne pre vykonanie inšpekcie, začatie konania a rozhodnutie vo veci samej je rôzny, chýba aj logická väzba medzi dôvodnosťou inšpekcie a dôvodnosťou začatia konania.

Ďalej poukázal na to, že nemôže súhlasiť s tvrdením navrhovateľky, že prvým úkonom vo vzťahu k navrhovateľke týkajúcim sa základného bankového produktu bolo až prezerania HDD pána O. dňa 29.05.2014. Uvedená skutočnosť neznamená, že sa odporca danou otázkou nezaoberal. Ako bolo uvedené, pojem základný bankový produkt možno subsumovať pod pojem „bankové služby pre fyzické osoby“. Základný bankový produkt bol explicitne uvedený v povereniach na vykonanie inšpekcie, ktoré sa uskutočnili dňa 01.04.2014.

V súvislosti s údajnou nezákonnosťou konania vo veci možného porušenia čl. 101 ZFEÚ odporca uviedol, že pokiaľ sa dohoda vzťahuje na celé územie členského štátu, možno dôvodne predpokladať, že takáto dohoda má vplyv na obchod medzi členskými štátmi.

(Oznámenie Komisie - Usmernenia k pojmu ovplyvnenie obchodu obsiahnutom v článkoch 81 a 82 Zmluvy (Ú. v. EÚ C 101, 27.4.2004, s. 81). Keďže navrhovateľka združuje 99 % bankových subjektov pôsobiacich na území slovenskom trhu, odporca môže pri začatí konania dôvodne predpokladať naplnenie skutkovej podstaty zákazu podľa čl. 101 ZFEÚ. Začatie konania pre možné porušenie zákazu podľa čl. 101 ZFEÚ samo o sebe neznamená, že dané ustanovenie bolo porušené, avšak neskoršie právne posúdenie nemôže mať vplyv na zákonnosť začatia konania v danej veci.

Odporca vo svojom vyjadrení tiež poukázal na to, že navrhovateľka síce rozsiahlo argumentuje, prečo nemali byť určité doklady vylúčené zo spisu, avšak neuvádza, akú ujmu utrpela na základe vylúčenia týchto dokumentov. V súvislosti s vylúčením listín mohla by byť navrhovateľke spôsobená ujma v prípade, ak by bola vylúčená listina svedčiaca v prospech navrhovateľky alebo listina, ktorá bola podkladom pre rozhodnutie. Žiadnu zo situácií však navrhovateľka nenamietala. Navrhovateľka bola informovaná o tom, ktoré listiny boli vylúčené zo spisu a o dôvodoch takéhoto postupu. Uvedeným postupom odporcu nemohla byť navrhovateľka žiadnym spôsobom ukrátená na svojich právach.

Taktiež odporca nesúhlasil vo svojom vyjadrení s tvrdením navrhovateľky, že zo spôsobu vypočúvania svedkýň možno vyvodiť svojvoľnosť začatia konania. Tieto skutočnosti logicky a ani vecne spolu nesúvisia. Vypočúvanie svedkov je nástrojom na získavanie dôkazov. Účelom správneho konania je zistiť, či bolo konanie účastníka konania v súlade so zákonom alebo nie.

Taktiež v tejto súvislosti odporca uvádza, že nie je zrejmé, čím mali byť dotknuté práva navrhovateľky na ústnom pojednávaní, keď boli vypočuté svedkyne, na ktorom bol prítomný právny zástupca navrhovateľky. Navrhovateľky namietala predvolanie svedkýň pred tým, ako boli skutočne vypočuté a teda pred tým, ako bolo zrejmé, aké informácie môžu poskytnúť. Z výsluchu svedkýň vyplýva, že tieto boli zamestnankyňami bánk, ktoré sú členmi navrhovateľky a podľa informácií, ktoré mal odporca k dispozícii, mohli poskytnúť informácie. Na túto skutočnosť nemá vplyv výsledok výsluchu svedkýň a skutočná hodnota poskytnutých informácií. Pokiaľ ide o údajné kladenie sugestívnych alebo kapcióznych otázok, tak tieto skutočnosti, pokiaľ ich bude účastník konania namietat, budú vyhodnotené v priebehu správneho konania v rámci hodnotenia výsluchu svedka ako dôkazu. V rámci žaloby o ochrane pred nezákonným zásahom nie je dôvodné vyhodnocovať vykonanie dôkazu v správnom konaní. V každom prípade odporca trvá na tom, že svedkyniam nekladol sugestívne a v žiadnom prípade nie kapciózne otázky. Pochybenie pri výsluchu svedka, ku ktorému však podľa názoru odporcu nedošlo, nemá za následok nezákonnosť správneho konania ale len nepoužiteľnosť dôkazu.

K údajnému nezákonnému nahliadaniu do spisu odporca udáva, že navrhovateľkina domnienka o ohrození jej práva na obhajobu tým, že bolo umožnené nazretie do spisu tretím osobám, je nanajvýš hypotetická a špekulatívna. Osoby, v priestoroch ktorých bola vykonaná inšpekcia majú mať právo oboznámiť sa s dokumentmi, ktoré boli v tejto súvislosti zhromaždené. Navrhovateľka okrem svojej hypotézy o ohrození práva na obhajobu neuvádza žiadne konkrétne argumenty o ujme, ktorá bola umožnením nazretia do spisu spôsobená (napríklad ohrozením obchodného tajomstva). V tejto súvislosti treba poznamenať, že pri nazeraní do spisov sú zabezpečené obchodné tajomstvo, dôverné informácie, ako aj osobné údaje tak, aby sa s nimi nepovolené osoby nemohli oboznámiť.

Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd vecne príslušný na konanie o návrhu navrhovateľky pred nezákonným zásahom orgánu verejnej správy podľa § 250v a nasl. O.s.p., podľa § 250v ods. 8 v spojení s § 250g ods. 1 O.s.p., po oboznámení sa s vecou, po vypočutí zástupcu odporcu na ústnom pojednávaní dňa 3. júna 2015, jednomyselne dospel k záveru, že navrhovateľkou podaný návrh nie je dôvodný. Deň vyhlásenia rozhodnutia bol zverejnený na úradnej tabuli súdu a na internetovej stránke Najvyššieho súdu Slovenskej republiky najmenej päť dní vopred (§ 156 ods. 1 a 3 O.s.p.).

Právny zástupca navrhovateľky písomným podaním doručeným Najvyššiemu súdu Slovenskej republiky dňa 2. júna 2015 požiadal o odročenie pojednávania a ospravedlnenie neúčasti. Ako dôvod odročenia uviedol nepriaznivý zdravotný stav, nakoľko sa dňa 1. júna 2015 podrobil neliehavému chirurgickému zákroku v somatologickej ambulancii. Uviedol, že mu bol nariadený kľudový režim s potrebou následnej kontroly dňa 3. júna 2015. K žiadosti priložil správu o zákroku zo dňa 1. júna 2015.

Podľa § 119 ods. 3 O.s.p. ak je dôvodom na odročenie pojednávania zdravotný stav účastníka alebo jeho zástupcu, návrh na odročenie pojednávania musí obsahovať aj vyjadrenie ošetrojúceho lekára, že zdravotný stav účastníka alebo jeho zástupcu neumožňuje účasť na pojednávaní. Za takéto vyjadrenie sa považuje vyjadrenie ošetrojúceho lekára, že účastník alebo jeho zástupca nie je schopný bez ohrozenia života alebo závažného zhoršenia zdravotného stavu sa zúčastniť pojednávania.

Najvyšší súd Slovenskej republiky v danom prípade zistil, že neboli splnené zákonné podmienky na odročenie pojednávania vyžadované v ustanovení § 119 ods. 3 O.s.p., preto konal a rozhodol v neprítomnosti navrhovateľky a jej právneho zástupcu podľa § 101 ods. 2 O.s.p.

Podľa čl. 1 ods. 1 veta prvá Ústavy Slovenskej republiky je Slovenská republika zvrchovaným, demokratickým a právnym štátom. Neoddeliteľným atribútom právneho štátu je aj správne súdnictvo.

Podľa čl. 142 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky súdy preskúmajú zákonnosť rozhodnutí orgánov verejnej správy a zákonnosť rozhodnutí, opatrení alebo iných zásahov orgánov verejnej moci, ak tak ustanoví zákon. Preskúmavanie zákonnosti rozhodnutí orgánov verejnej správy v intenciách článku 46 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky sa uskutočňuje podľa ustanovení druhej a tretej hlavy piatej časti Občianskeho súdneho poriadku.

Podľa § 244 ods. 5 veta prvá O.s.p. súdy v správnom súdnictve konajú o ochrane pred nezákonným zásahom orgánu verejnej správy a o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích správnych orgánov. Piata hlava piatej časti Občianskeho súdneho poriadku zakotvuje konanie o ochrane pred nezákonným zásahom orgánu verejnej správy.

Ochrana verejných subjektívnych práv fyzických a právnických osôb zo strany správnych súdov má subsidiárny charakter vo vzťahu k ochrane, ktorú poskytujú orgány verejnej správy. Preto fyzická alebo právnická osoba, ktorej práva boli porušené alebo ohrozené má sa prioritne domáhať ochrany svojich práv na správnom orgáne. Ak nedošlo k náprave a ochrane zo strany orgánov verejnej správy, je možné, aby sa fyzická alebo právnická osoba domáhala ochrany svojich práv na správnom súde. Vyplyva to z historicky daného a v Slovenskej republike ústavne garantovaného postavenia správneho súdnictva, ktorého úlohou nie je nahrádzanie vecných kompetencií orgánov verejnej správy, ale zabezpečenie ich kontroly nezávislou súdnou mocou.

Podľa § 250v ods. 1 O.s.p., fyzická osoba alebo právnická osoba, ktorá tvrdí, že bola ukrátená na svojich právach a právom chránených záujmoch nezákonným zásahom orgánu verejnej správy, ktorý nie je rozhodnutím, a tento zásah bol zameraný priamo proti nej alebo v jeho dôsledku bol proti nej priamo vykonaný, môže sa pred súdom domáhať ochrany proti zásahu, ak taký zásah alebo jeho dôsledky trvajú alebo hrozí jeho opakovanie.

Podľa § 250v ods. 3 O.s.p., návrh nie je prípustný, ak navrhovateľ nevyčerpal prostriedky, ktorých použitie umožňuje osobitný predpis, alebo ak sa navrhovateľ domáha len určenia, že zásah bol alebo je nezákonný. Návrh musí byť podaný do 30 dní odo dňa, keď sa osoba dotknutá zásahom o ňom dozvedela, najneskôr však do jedného roka odo dňa, keď k nemu došlo.

Základnou úlohou súdu aplikujúceho ustanovenie § 250v ods. 1 O.s.p., ktorý koná v správnom súdnictve o návrhu smerujúcom proti tvrdenému zásahu orgánu verejnej správy je preveriť, či sa navrhovateľ skutočne prostredníctvom svojho návrhu domáha súdnej ochrany proti nezákonnej aktivite verejnej správy (materiálna stránka verejnej správy) a či navrhovateľom označená verejná správa skutočne takúto aktivitu vykonala (formálna stránka verejnej správy).

Zmyslom tejto právnej úpravy je posilnenie ochrany fyzických a právnických osôb pred takými zásahmi, ktoré nie sú založené na konkrétnom rozhodnutí orgánu verejnej správy, ale spočívajú vo faktickej činnosti proti nej a vyžadujú súdnu pomoc vo forme nápravy tohto pre navrhovateľa spoločensky neúnosného stavu. Citované ustanovenie § 250v ods. 3 Os.p. upravuje podmienky prípustnosti návrhu na ochranu pred nezákonným zásahom orgánu verejnej správy. Ide o kumulatívne stanovené podmienky prípustnosti návrhu, ktorými je jednak vyčerpanie dostupných opravných prostriedkov podaných s cieľom nápravy dôsledkov nezákonného zásahu a jednak podanie návrhu v určenej subjektívnej a objektívnej lehote. Za právne prostriedky, ktorých použitie umožňuje osobitný predpis, považuje judikatúra Najvyššieho súdu SR ako aj judikatúra Ústavného súdu SR predovšetkým inštitút sťažnosti podľa zákona č. 9/2010 Z. z. (predtým zákona č. 152/1998 Z. z.).

V konaní bolo nesporné, že navrhovateľka podala sťažnosť v zmysle zákona č. 9/2010 Z.z. o sťažnostiach, čo vyplynulo z vyjadrenia odporcu založeného v súdnom spise na č. l. 157. Jedná sa o podanie doručené na Najvyšší súd Slovenskej republiky dňa 15. októbra 2014 z strany odporcu, z obsahu ktorého vyplýva, že navrhovateľ podala sťažnosť, ktorá sa vzťahuje ku konaniu pred úradom č. 0006/OKT/2014.

Právna úprava správneho súdnictva v piatej časti Občianskeho súdneho poriadku na rozdiel od konania v občianskoprávných veciach ustanovuje rigoróznú úpravu jednotlivých druhov konaní. To platí aj pre konanie o ochrane pred nezákonným zásahom orgánu verejnej správy podľa § 250v O.s.p., keďže v odseku 8 citovaného ustanovenia je stanovené, že na konanie podľa tejto hlavy sa použijú ustanovenia prvej a druhej hlavy tejto časti primerane, ak v tejto hlave nie je ustanovené inak.

Občiansky súdny poriadok v ustanovení § 250v O.s.p. pojem „zásah“ nedefinuje; jeho definíciu neobsahuje ani iný zákon. Z citovaného ustanovenia vyplýva, že ide o súdnu ochranu pred faktickými nezákonnými zásahmi orgánov verejnej moci, ktoré nie sú rozhodnutím alebo iným individuálnym aktom. Judikatúra považuje za zásah nezákonný resp. v širšom zmysle protiprávny útok orgánov verejnej moci proti subjektívnym verejným právam fyzickej alebo právnickej osoby spočívajúci v postupoch orgánu verejnej správy alebo v jeho činnosti úkone, pokyne, prípadne nečinnosti. Musí ísť o priamy zásah do subjektívnych verejných práv (napr. porušenie práva na život, práva na osobnú slobodu, práva na ochranu vlastníctva, práva na ochranu obydlia a pod.) Takýto zásah orgánu verejnej správy súd nemôže zrušiť, môže však správne orgánu zakázať, aby v porušovaní dotknutého práva pokračoval a ak je to možné správne orgánu prikázať, aby obnovil stav pred zásahom. Cieľom ochrany podľa § 250v O.s.p. je teda ukončenie nezákonného zásahu správneho orgánu, proti ktorému sa fyzická alebo právnická osoba nemôže brániť inými prostriedkami.

Najvyšší súd posúdil návrh navrhovateľky v intenciách definičných znakov, ktorými je nezákonný zásah vymedzený v ustanovení § 250v O.s.p. a dospel k záveru, že návrh navrhovateľky je potrebné zamietnuť.

Ako bol zistené listom PMÚ zo dňa 17.04.2014, č. 943/PMÚ SR/2014, Oznámenie o začatí konania zahájil PMÚ voči navrhovateľke kartelové konanie pod č. 0006/OKT/2014. Predmet kartelového konania bol uvedený ako správne konanie vo veci možnej dohody obmedzujúcej súťaž podľa § 4 ods.1 a ods.3 písm. c) ZOHS a čl. 101 ZFEÚ vo forme rozhodnutia navrhovateľky spočívajúcom v možnom obmedzovaní hospodárskej súťaže prostredníctvom vytvorenia platformy na výmenu súťažne citlivých informácií medzi členmi navrhovateľky ako aj na koordináciu ich činnosti v oblasti poskytovania bankových služieb. Podľa Oznámenia, PMÚ posudzuje dané konanie od roku 2010 po súčasnosť a to najmä vo vzťahu k relevantnému trhu bankových služieb na území Slovenskej republiky súvisiacich s vkladom v hotovosti na vlastný účet fyzických osôb ako aj základným bankovým produktom („ZBP“). Ďalej z Oznámenia (str. 2) vyplýva, že kartelové konanie bolo začaté na základe informácií a podkladov získaných v rámci prešetrovania 2013 a s ním súvisiacej inšpekcie 15.10.2013.

V tejto veci je potrebné posúdiť, či je možné samotné správne konanie ako celok považovať za nezákonný zásah v zmysle ustanovenia § 250v O.s.p. Navrhovateľka namieta, že odporca je povinný zdržať sa nezákonného zásahu spočívajúceho v pokračovaní v správnom konaní, v pokračovaní v zbieraní informácií, podkladov a vo vykonávaní dôkazov ako i povinný zdržať sa konania, ktorým bez odôvodnenej žiadosti a bez zákonom stanovených podmienok povolil vstup tretích osôb do správneho spisu.

Samotné vedenie správneho konania, ktoré bolo v tomto prípade začaté v súlade s právnymi predpismi, však nie je možné považovať podľa názoru senátu za nezákonný zásah orgánu verejnej správy. Správne konania, vedené pred orgánmi verejnej správy sú obvykle zakončené vydaním administratívneho rozhodnutia, ktoré je preskúmateľné súdom v správnom súdnictve. Postup správneho orgánu predchádzajúci vydaniu rozhodnutia je následne súdom preskúmaný v konaní o žalobe na preskúmanie zákonnosti rozhodnutia orgánu verejnej správy. Návrhom na ochranu pred nezákonným zásahom nie je možné úplne negovať vedenie a účinky správneho konania. V prípade, ak by súd v rámci konania o ochrane pred nezákonným zásahom orgánu verejnej správy preskúmaval zákonnosť, resp. prípustnosť vedenia správneho konania, dopustil by sa predčasného konania, ktoré by zasahovalo do právomoci orgánov verejnej správy. Takýmto konaním by došlo k prelínaniu súdnej moci s mocou výkonnou. Prieskum zákonnosti postupu správneho orgánu v rámci správneho konania je súčasťou prieskumu zákonnosti rozhodnutia orgánu verejnej správy, preto nie je možné v rámci konania o ochrane pred nezákonným zásahom orgánu verejnej správy preskúmať zákonnosť správneho konania, ktoré predchádza vydaniu administratívneho rozhodnutia.

Správny súd nemôže svojou rozhodovacou činnosťou nahradiť správnu úvahu a rozhodnutie orgánu verejnej správy, inak by poprel zmysel a úlohu správnych orgánov. Ak sa teda navrhovateľka domnieva, že postupom odporcu boli v správnom konaní porušené jej práva a oprávnené záujmy, bude sa ich ochrany mať možnosť domáhať prostredníctvom žaloby na preskúmanie zákonnosti postupu a rozhodnutia správneho orgánu, po vydaní rozhodnutia v administratívnom konaní.

Na základe uvedeného je potrebné zdôrazniť, že odporca nevykonával taký úkon, ktorý by bol nezákonným zásahom v zmysle § 250v O.s.p. Vedenie samotného správneho konania nie je nezákonným zásahom v zmysle § 250v O.s.p., preto nie je možné priznať návrhu navrhovateľke v tomto konaní úspech.

O trovách konania súd rozhodol podľa § 224 ods.2 a § 142 ods. 1 O.s.p. v spojení s § 250v ods. 5 O.s.p. tak, že účastníkom ich náhradu nepriznal, pretože navrhovateľka v konaní nebola neúspešná a odporcovi nevznikol zákonný nárok na ich náhradu.

Poučenie:

Proti tomuto rozsudku n i e j e prípustný opravný prostriedok.