

Konanie o vydaní súhlasu s inšpekciou

doc. JUDr. MILAN SUDZINA, PhD.¹

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta,
Katedra občianskeho práva

DOI: <https://doi.org/10.24132/ZCU.NADEJE.2022.641-656>

Kľúčové slová:

civilné právo procesné, správne súdnictvo, správny súd, inšpekcia

Úvod

Konanie o vydaní súhlasu s inšpekciou patrí z hľadiska systematiky medzi osobitné konania, presnejšie medzi konania o návrhoch v iných veciach. Je upravené v štvrtej časti, siedmej hlave, druhý diel zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej len „Správny súdny poriadok“ alebo „SSP“). Uvedené konanie podľa ustanovenia § 430 SSP úzko súvisí s ochranou hospodárskej súťaže. Základom pre ochranu hospodárskej súťaže je čl. 55 ods. 2 ústavného zákona č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov, podľa ktorého Slovenská republika chráni a podporuje hospodársku súťaž. Podrobnosti v tejto súvislosti upravuje zákon č. 187/2021 Z. z. o ochrane hospodárskej súťaže a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon o ochrane hospodárskej súťaže“), ktorý je účinný od 1. júna 2021. Tento zákon upravuje právomoc Protimonopolného úradu Slovenskej republiky (ďalej len „protimonopolný úrad“) pri dohľade nad dodržiavaním právnej úpravy o ochrane hospodárskej súťaže.

¹ Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta, Katedra občianskeho práva. Tento článok vznikol v rámci projektu VEGA č. 1/0259/22: Nové prístupy k riešeniu finančných ťažkostí podnikateľa.

V praxi môže dochádzať k rôznym formám nedovoleného obmedzovania hospodárskej súťaže, ako sú dohody obmedzujúce súťaž, zneužívanie dominantného postavenia na relevantnom trhu, prípadne iné formy nedovoleného obmedzovania hospodárskej súťaže² (zjavná podpora orgánom štátnej správy, obce, vyššieho územného celku, záujmovej samosprávy, ktorá zvyhodňuje určitého podnikateľa).³ Význam protimonopolného úradu spočíva v tom, že má zabezpečiť, aby nedochádzalo k obmedzovaniu hospodárskej súťaže a aby sa vytvárali podmienky pre ďalší rozvoj hospodárskej súťaže, ktorý bude v prospech spotrebiteľov.⁴ Právna úprava konania o vydaní súhlasu s inšpekciou úzko súvisí s európskou právnou úpravou, a to s Nariadením Rady (ES) č. 1/2003 zo 16. decembra 2002 o vykonávaní pravidiel hospodárskej súťaže stanovených v článkoch 81 a 82 Zmluvy (Ú. V. EÚ L 001, 04.01.2003, s. 1–25) (ďalej len „Nariadenie č. 1/2003“).⁵

Predmet konania

Účelom tohto konania je získanie súhlasu s inšpekciou súvisiacou s porušením predpisov o ochrane hospodárskej súťaže. Inšpekcia sa môže týkať objektov, priestorov alebo dopravných prostriedkov. Inšpekciu môže vykonať Komisia alebo protimonopolný úrad. Táto inšpekcia má byť prostriedkom pre získanie dôkazu, že určitá osoba konala v rámci hospodárskej súťaže nedovoleným spôsobom. Tento dôkaz má byť podkladom pre vyvodenie sankčnej zodpovednosti voči danej osobe podľa osobitných predpisov upravujúcich hospodársku súťaž. Inšpekcia je špecificky zákonom upravený postup získavania informácií a podkladov na relevantnom trhu v súvislosti s dodržiavaním pravidiel ochrany hospodárskej súťaže.

² BLAŽO, O. Kvantifikácia podstatnosti vplyvu na obchod medzi členskými štátmi a hospodársku súťaž v komunitárnom a kartelovom práve. *Právny obzor*. 2007, roč. 90, č. 4, s. 353.

³ BRITVIK, T. Nekalá súťaž vs. Nedovolené obmedzovanie hospodárskej súťaže. *Justičná revue*, 2011, roč. 63, č. 4, s. 532.

⁴ ROSTÁŠ, D. Regulácie obchodných reťazcov vo vybraných krajinách Európy. In: *Právo, obchod, ekonomika* 5. Zborník vedeckých prác. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2015, s. 343.

⁵ SUCHOŽA, J., HUČKOVÁ, R. Súťažné právo a jeho miesto v systéme slovenského práva. In: *Ius et administratio: Facultas Iuridica Universitatis Resoviensis: prawo konkurencji w procesie zmian: publikacja pokonferencyjna*. 2008, vol. 17, zeszyt 1, s. 9.

Obmedzovanie hospodárskej súťaže môže v praxi zahŕňať napríklad dohody podnikateľov súvisiace s určovaním cien, rozdelením trhu, koordináciou pri verejnom obstarávaní, obchodnej verejnej súťaži alebo inej obdobnej súťaži. Cieľom je dosiahnuť stav, aby nedochádzalo k takýmto závažným konaniam, ktoré poškodzujú, ekonomiku, jej konkurencieschopnosť a v konečnom dôsledku dosiahnuť vytváranie takých podmienok, ktoré umožnia ďalší rozvoj hospodárskej súťaže. V tejto súvislosti je umožnené protimonopolnému úradu alebo Komisii vstupovať nielen do priestorov, ktoré slúžia na podnikanie, ale aj do súkromných priestorov (obydlie fyzickej osoby). Obdobne to platí aj pre inšpekciu dopravných prostriedkov, pozemkov. Inšpekcia sa môže vzťahovať nielen na súkromné priestory, dopravné prostriedky podnikateľa, ale aj iných osôb, napríklad jeho manažérov, zamestnancov.

Správny súdny poriadok výslovne nestanovuje, či sa súhlas správneho súdu s inšpekciou vyžaduje len pre vykonanie inšpekcie súkromných priestorov, objektov a dopravných prostriedkov alebo aj pre vykonanie inšpekcie priestorov, objektov a dopravných prostriedkov, ktoré slúžia výlučne na podnikanie. V prípade, že sa má inšpekcia vykonať v obchodných priestoroch podnikateľa, Nariadenie č. 1/2003 výslovne nevyžaduje súhlas vnútroštátneho súdu s vykonaním inšpekcie. Súhlas vnútroštátneho súdu s vykonaním inšpekcie Nariadenie č. 1/2003 výslovne vyžaduje iba v prípade vykonania inšpekcie iných ako obchodných priestorov (teda súkromných priestorov).

V rozhodovacej činnosti Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sa vyskytol názor, že ak vnútroštátna vykonávacia právna úprava vyžaduje na vykonanie inšpekcie súhlas správneho súdu, na výkon takejto inšpekcie je nevyhnutné získať takýto súhlas.⁶ Podľa tohto názoru získanie súhlasu správneho súdu s inšpekciou podľa Správneho súdneho poriadku je potrebné nielen pri inšpekcii súkromných objektov, priestorov alebo dopravných prostriedkov, ale aj vtedy ak ide o inšpekciu podnikateľských objektov, priestorov alebo dopravných prostriedkov.⁷ Bez súhlasu správneho súdu vydaného v konaní o vydaní súhlasu s inšpekciou takáto inšpekcia (inšpekcia podnikateľských priestorov) nemôže byť vykonaná. Jej vykonanie bez súhlasu správneho súdu by bolo podľa názoru najvyššieho súdu vážnym zásahom do základných práv jednotlivca a takýto zásah je potrebné považovať za nezákonný.

⁶ BARICOVÁ, J. – FEČÍK, M. – ŠTEVČEK, M. – FILOVÁ, A. a kol.: *Správny súdny poriadok. Komentár*. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 1569.

⁷ Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 8Sžnz/2/2015 z 28. apríla 2016.

V praxi sa vyskytujú aj opačné názory, ktoré majú prevažujúci charakter a ktoré spočívajú v tom, že súhlas správneho súdu je potrebný len na inšpekciu súkromných objektov, priestorov a dopravných prostriedkov (teda nie podnikateľských). Tento názor je odôvodnený tým, že je možná súdna kontrola takýchto zásahov a posteriori prostredníctvom konania o správnej žalobe proti inému zásahu orgánu verejnej správy.⁸ Tento opačný názor je prezentovaný zo strany protimonopolného úradu.⁹

Prikláňame sa k názoru protimonopolného úradu z toho dôvodu, že aj keď Správny súdny poriadok túto otázku výslovne neupravuje, uvedená problematika je *expressis verbis* upravená v ustanovení § 17 zákona o ochrane hospodárskej súťaže. Podľa § 17 ods. 1 uvedeného zákona zamestnanci protimonopolného úradu majú právo na základe písomného poverenia vstupovať do všetkých priestorov a dopravných prostriedkov podnikateľa, ktoré súvisia s činnosťou alebo s konaním podnikateľa, s cieľom vykonať inšpekciu. Tento postup neplatí pre inšpekciu podľa § 17 ods. 8 zákona o ochrane hospodárskej súťaže. Podľa tohto ustanovenia platí, že ak je dôvodné podozrenie, že sa v iných priestoroch alebo v iných dopravných prostriedkoch podnikateľa, ako sú priestory a dopravné prostriedky podnikateľa, ktoré súvisia s činnosťou alebo s konaním podnikateľa, alebo v súkromných priestoroch alebo v súkromných dopravných prostriedkoch súčasného alebo bývalého zamestnanca podnikateľa nachádzajú podklady alebo dokumenty, ktoré súvisia s činnosťou alebo s konaním podnikateľa, na základe ktorých možno preukázať obmedzenie hospodárskej súťaže, protimonopolný úrad môže vykonať inšpekciu v týchto priestoroch len so súhlasom správneho súdu s inšpekciou vydaného na návrh protimonopolného úradu.

Keď bol v pripomienkovom konaní zákon o ochrane hospodárskej súťaže, Slovenská advokátska komora dala pripomienku, ktorá spočívala v tom, aby sa predchádzajúci súhlas správneho súdu s inšpekciou vzťahoval aj na inšpekciu v podnikateľských priestoroch (nielen na inšpekciu súkromných priestorov).¹⁰ Navrhovaná zmena by bola podľa názoru Slovenskej advokátskej komory v súlade s právom Európskej únie. Smernica Európskeho parlamentu a Rady

⁸ Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva č. 97/11 z 2. októbra 2014 vo veci Delta pekární v. Česká republika.

⁹ BARICOVÁ, J. – FEČÍK, M. – ŠTEVČEK, M. – FILOVÁ, A. a kol.: *Správny súdny poriadok. Komentár*, s. 1571.

¹⁰ Pripomienka Slovenskej advokátskej komory zo 6. novembra 2020, LP/2020/284 k návrhu zákona o ochrane hospodárskej súťaže a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

(EÚ) 2019/1 z 11. decembra 2018 o posilnení právomocí orgánov na ochranu hospodárskej súťaže v členských štátoch na účely účinnejšieho presadzovania práva a o zabezpečení riadneho fungovania vnútorného trhu (Ú. v. EÚ L 11, 14. 1. 2019) totiž predpokladá, že vnútroštátne právo členského štátu bude požadovať na vykonanie inšpekcie aj predchádzajúci súhlas súdu a súčasne navrhovaná zmena napĺňa aj požiadavky Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (najmä jeho čl. 8, ktorý garantuje základné právo na ochranu súkromia) a súvisiacej judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej len „ESLP“).¹¹ Z judikatúry ESLP vyplýva, že pri inšpekciách musia existovať dostatočné procesné záruky, ktoré zamedzia riziku zneužitia právomoci zo strany prehládajúceho orgánu, pričom jednou zo základných záruk je existencia súdnej kontroly zákonnosti inšpekcií. ESLP prioritne vyžaduje ex ante súdnu kontrolu zákonnosti takýchto inšpekcií, teda vyžaduje autorizáciu takéhoto zásahu do súkromia súdom predtým, ako k nemu dôjde.¹²

Podľa ESLP je síce možné nedostatok súdnej autorizácie ex ante vyvážiť súdnou kontrolou zákonnosti a nevyhnutnosti inšpekcie vykonanou ex post facto, avšak len za podmienky, že takáto ex post facto súdna kontrola je dostatočne účinná. Dostatočnosť samotnej ex post facto súdnej kontroly inšpekcií je však v podmienkach Slovenskej republiky problematická. Konkrétne, takúto ex post facto súdnu kontrolu má zabezpečovať konanie o žalobe proti inému zásahu orgánu verejnej správy podľa § 252 SSP. Dostatočnosť efektívnosti tejto ochrany v praxi kompromituje zdĺhavosť konaní o týchto žalobách pred správnym súdom. Nie sú neobvyklými prípady, kedy konania o takýchto žalobách trvajú pred správnym súdom aj neúmerne dlhú dobu, pričom protimonopolný úrad počas súdneho konania ďalej pokračuje v úkonoch nadväzujúcich na inšpekciu, ktorej zákonnosť je sporná. Ak úrad po vykonaní inšpekcie a podaní žaloby proti inému zásahu orgánu verejnej správy ex offa začal vo veci správne konanie, súdy v takýchto prípadoch v praxi následne pristúpili k zastaveniu konania o tomto zásahu, resp. k zamietnutiu žaloby z procesných dôvodov.¹³

¹¹ KRÁLIČKOVÁ, B. Ľudskoprávna ochrana verzus ochrana hospodárskej súťaže (nielen) vo svetle judikatúry komunitárnych súdov. *Právny obzor*, 2010, roč. 93, č. 4, s. 390; ŠRAMELOVÁ, S. – BRITVÍK, T. Hospodárska súťaž v kontexte ochrany ľudských práv. *Justičná revue*, 2011, roč. 63, č. 6-7, s. 861.

¹² Rozsudok ESLP z 2. októbra 2014 vo veci sťažnosti č. 97/11, DELTA PEKÁRNÝ a s.; rozsudok ESLP zo 16. októbra 2007 vo veci sťažnosti č. 74336/01, Wieser a Bicos Beteiligungen GmbH; rozsudok ESLP z 25. februára 1993 vo veci sťažnosti č. 10828/84, Funke; rozsudok ESLP zo 16. apríla 2002 vo veci sťažnosti č. 37971/97, Sociétés Colas Est.

¹³ Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 4Sžnz/7/2015 z 3. mája 2016; rozsudok

Podľa názoru Slovenskej advokátskej komory riadny súdny prieskum inšpekcie už následne pritom nemusí byť dostupný (napr. ak protimonopolný úrad následne zastaví konanie, pričom k zásahu do práv prešetrovanej osoby už nezvratne došlo). Samotná ex post facto súdna kontrola v podmienkach Slovenskej republiky v praxi nezabezpečuje dostatočnú garanciu ochrany práv dotknutých subjektov. Preto Slovenská advokátska komora prezentovala názor, že zabezpečenie aj predchádzajúcej súdnej kontroly inšpekcií v podnikateľských priestoroch je žiaduce. Uvedená pripomienka Slovenskej advokátskej komory nakoniec nebola zohľadnená v zákone o ochrane hospodárskej súťaže. Teda v súčasnosti sa nevyžaduje predchádzajúci súhlas správneho súdu s inšpekciou v podnikateľských objektoch, priestoroch alebo dopravných prostriedkoch.

Začatie konania

Konanie o vydaní súhlasu s inšpekciou sa začína na návrh. Iniciačným úkonom v tomto konaní nie je žaloba. V dôvodovej správe k Správneému súdnemu poriadku sa k tomu uvádza, že pojem žaloba evokuje existenciu sporu, avšak v konaniach o návrhoch v iných veciach ide len o skúmanie formálnych podmienok pre vydanie príslušného rozhodnutia správneho súdu.¹⁴ Kauzálné príslušným na konanie je Krajský súd v Bratislave.

Na návrh sa primerane použijú ustanovenia vzťahujúce sa na žalobu. Správny súd je viazaný rozsahom a dôvodmi návrhu. Návrh musí obsahovať všeobecné náležitosti podania. Osobitnými náležitosťami návrhu na vydanie súhlasu s inšpekciou sú:

- a) označenie druhu návrhu (návrh na vydanie súhlasu s inšpekciou; môže ísť o návrh Komisie alebo protimonopolného úradu),
- b) vymedzenie účelu inšpekcie (musia byť opísané skutočnosti týkajúce sa porušenia hospodárskej súťaže aspoň v rovine dôvodného podozrenia

Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 5Sžnz/6/2015 z 29. júna 2016, na ktorý nadväzuje uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. II. ÚS 319/2017 z 10. mája 2017; rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 8Sžnz/6/2015 z 29. júna 2016, na ktorý nadväzuje uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. III. ÚS 676/2016 z 11. októbra 2016.

¹⁴ TOMAŠ, L. Vývojové tendencie slovenského správneho súdnictva v rokoch 1992–2022. *Štát a právo: vedecko-teoretický časopis pre otázky vedy o štáte a práve v Slovenskej republike*. 2022, roč. 9, č. 2-3, s. 175.

spoluúčasti dotknutého subjektu na protiprávnom konaní, keďže tento skutok by mal byť predmetom prešetrovania v správnom konaní; čo sa má inšpekciou dosiahnuť; získanie dôkazov, ktorými sa má preukázať porušenie pravidiel hospodárskej súťaže konaním určitého subjektu),

- c) určenie objektov, priestorov alebo dopravných prostriedkov, v ktorých sa má inšpekcia vykonať (vymedzenie adresou, kde sa priestory nachádzajú; údajmi z katastra nehnuteľností, ak je dotknutá osoba vlastníkom; môže ísť aj o priestory, ktoré sú v nájme dotknutej osoby; môže ísť aj o priestory bez vlastníckeho alebo zmluvného vzťahu, ak sa tam dotknutá osoba zdržiava a môžu sa tam nachádzať dôkazy o možnom porušení pravidiel hospodárskej súťaže; pokiaľ ide o označenie dopravného prostriedku, uvedie sa jeho názov, štátna poznávací značka, iné údaje bližšie špecifikujúce predmet inšpekcie),
- d) určenie osôb, ktoré by mali inšpekciu vykonať, ak je navrhovateľom Komisia, a ak je navrhovateľom protimonopolný úrad, je potrebné uviesť aj návrh právomocí, ktoré by tieto osoby mali mať (spravidla pôjde o zamestnancov Komisie alebo protimonopolného úradu; pokiaľ ide o právomoci zamestnancov protimonopolného úradu, tieto je potrebné vymedziť v súlade s § 17 ods. 5 zákona o ochrane hospodárskej súťaže okrem zapečatenia priestorov a dopravných prostriedkov),
- e) uvedenie skutočností, ktoré preukazujú dôvodné podozrenie, že sa určité podklady alebo dokumenty nachádzajú v dotknutých objektoch, priestoroch alebo dopravných prostriedkoch, a
- f) návrh výroku rozhodnutia (petit).

V prípade, že návrh podáva Komisia, k návrhu musí byť pripojené rozhodnutie Komisie o nariadení vykonania inšpekcie.

Účastníci konania

Účastníkom konania je len navrhovateľ. Ide o výnimku zo všeobecného vymedzenia účastníctva podľa Správneho súdneho poriadku.¹⁵ Osoba podliehajúca

¹⁵ BARICOVÁ, J. – FEČÍK, M. – ŠTEVČEK, M. – FILOVÁ, A. a kol.: *Správny súdny poriadok. Komentár*, s. 1573.

inšpekciu nie je účastníkom tohto konania. Konanie o vydaní súhlasu s inšpekciou je jediným konaním upraveným v Správnom súdnom poriadku, v ktorom nevystupuje žalovaný. V tomto konaní neprichádzajú do úvahy ďalší účastníci a nedochádza tu ani k uplatneniu procesného postavenia zúčastnenej osoby. Navrhovateľom môže byť Komisia alebo protimonopolný úrad. Nie je vylúčené, aby do konania vstúpil prokurátor, avšak vzhľadom na skutočnosť, že správny súd musí o návrhu rozhodnúť v krátkej lehote (3 dni), účasť prokurátora v tomto konaní vo väčšine prípadov nebude v praxi prichádzať do úvahy (prokurátor v tak krátkej lehote pravdepodobne nestihne vstúpiť do konania). Účasť prokurátora bude možná hlavne v tých prípadoch, kedy správny súd využije možnosť požiadať navrhovateľa o podanie podrobnejšieho vysvetlenia, kedy sa predlžuje lehota na rozhodnutie správneho súdu. Ak správny súd rozhodne o vydaní súhlasu s inšpekciou a ustanoví opatrovníka osobe dotknutej inšpekciou, tento opatrovník sa nestáva účastníkom konania. Opatrovník nemá práva a povinnosti účastníka konania (napr. nemôže podať kasačnú sťažnosť proti rozhodnutiu správneho súdu), pretože sa iba zúčastňuje samotnej inšpekcie (zúčastňuje sa len na administratívnom úkone).

Priebeh konania a rozhodnutie správneho súdu

Správny súd môže požiadať navrhovateľa o podrobnejšie písomné vysvetlenie tých skutočností, ktoré sú nevyhnutné na posúdenie primeranosti podaného návrhu.¹⁶ Môže požiadať o zaujatie stanoviska k tým otázkam, ktoré sú potrebné na umožnenie inšpekcie, a na posúdenie primeranosti predpokladaných opatrení, ktoré sa majú pri výkone inšpekcie použiť. Správny súd má rozhodnúť o návrhu do troch dní od jeho podania. Dodržanie tejto krátkej lehoty s ohľadom na existenciu dní pracovného pokoja môže byť v praxi problematické. Krátka lehota na rozhodnutie správneho súdu je odôvodnená potrebou vykonania rýchleho zásahu vo veciach hospodárskej súťaže. V prípade, ak správny súd využije možnosť požiadať navrhovateľa o podrobnejšie písomné vysvetlenie k návrhu, lehota na rozhodnutie správneho súdu začína plynúť až od doručenia vysvetlenia navrhovateľa k podanému návrhu. Lehota na rozhodnutie má poriadkový charakter. Nie každé prekročenie lehoty na rozhodnutie musí mať

¹⁶ HANZELOVÁ, I. – RUMANA, I. – ŠINGLIAROVÁ, I. *Správny súdny poriadok. Komentár*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2016, s. 498.

za následok porušenie základného práva na prerokovanie veci bez zbytočných prietahov.¹⁷

Správny súdny poriadok neobsahuje výslovné ustanovenie, či sa v tomto konaní rozhoduje s pojednávaním. Správny súd rozhoduje spravidla bez pojednávania. Zastávame názor, že ak by navrhovateľ požiadal o nariadenie pojednávania, správny súd má tejto žiadosti vyhovieť. V praxi bude takáto žiadosť skôr výnimočná s prihliadnutím na záujem navrhovateľa o čo najskoršie rozhodnutie vo veci. Ak by sa nariadilo pojednávanie, krátku trojdňovú lehotu na rozhodnutie bude ťažko možné dodržať.

Správny súd nezasiela návrh na vyjadrenie osobe podliehajúcej inšpekcii z dôvodu, aby sa nezmaril účel inšpekcie vo veciach hospodárskej súťaže, pretože by mohlo dôjsť k zničeniu dôkazov skôr, ako správny súd vydá súhlas s inšpekciou. Z hľadiska formy rozhodnutia správny súd rozhoduje vo veci samej uznesením (nie rozsudkom). Ide o výnimku z pravidla, že v rámci správneho súdnictva sa vo veci samej rozhoduje rozsudkom. Rozhodnutie sa vyhlási verejne vtedy, ak správny súd rozhodol na pojednávaní.

V konaní o vydaní súhlasu s inšpekciou sa osobe, ktorej sa má inšpekcia týkať, poskytuje predbežná ochrana spočívajúca v tom, aby nedochádzalo k nedôvodným, prípadne šikanóznym inšpekciám. Správny súd musí preskúmať, či návrh na vydanie súhlasu s inšpekciou je dôvodný, keďže pri inšpekcii v súvislosti s porušením pravidiel hospodárskej súťaže môže ísť v praxi o vážny zásah do základných práv osoby, ktorej sa inšpekcia týka.¹⁸ Môže ísť o zásah do práva na ochranu vlastníctva podľa čl. 20 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky a podľa čl. 11 ods. 1 Listiny základných práv a slobôd, prípadne práva pokojne užívať svoj majetok podľa čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.¹⁹ Inšpekcia vzťahujúca sa na súkromné priestory, môže znamenať neoprávnený zásah do základného práva na ochranu obydľia podľa čl. 21 Ústavy Slovenskej republiky.²⁰ Preto tieto inšpekcie by mali byť namieste iba v prípade, že sú dostatočne podložené dôkazmi. Musí existovať dôvodný predpoklad, že touto inšpekciou je možné získať informácie, ktoré budú preukazovať, že v danom prípade došlo k porušeniu pravidiel hospodárskej súťaže. Ako dôkaz je možné získať napríklad účtovné dokumenty,

¹⁷ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 27/2016 zo 17. februára 2016.

¹⁸ Rozsudok Najvyššieho správneho súdu Českej republiky sp. n. 7 Aps 2/2013 z 13. februára 2014.

¹⁹ Nález Ústavného súdu Českej republiky sp. zn. I. ÚS 512/02 z 20. novembra 2002.

²⁰ Nález Ústavného súdu Českej republiky sp. zn. Pl. ÚS 3/09 z 8. júna 2010.

zmluvy, objednávky, dodacie listy, faktúry, mailovú komunikáciu, ktoré budú preukazovať, že došlo k porušeniu pravidiel hospodárskej súťaže.

Správny súd v konaní začatom na návrh protimonopolného úradu preskúmava,

- a) či inšpekcia alebo spôsob jej výkonu sú úmerné a dostatočne odôvodnené s ohľadom na závažnosť možného obmedzenia hospodárskej súťaže,
- b) význam hľadaného podkladu alebo dokumentu,
- c) účasť podnikateľa na možnom obmedzení hospodárskej súťaže,
- d) odôvodnenosť predpokladu, že hľadané podklady alebo dokumenty sa nachádzajú v určitých objektoch, priestoroch alebo dopravných prostriedkoch.

Ak správny súd koná na návrh Komisie, postupuje v súlade s Nariadením č. 1/2003. Správny súd nemá možnosť preskúmať zákonnosť rozhodnutia Komisie o nariadení vykonania inšpekcie. Túto právomoc má len Súdny dvor Európskej únie (ďalej len „Súdny dvor“).²¹ Správny súd v konaní začatom na návrh Komisie preskúmava pravosť rozhodnutia Komisie o nariadení vykonania inšpekcie a to, či opatrenia, ktoré majú byť použité v priebehu inšpekcie, sú primerané s prihliadnutím na závažnosť možného porušenia pravidiel hospodárskej súťaže.

Pre rozhodovanie správneho súdu platí zásada senátneho rozhodovania. O návrhu na vydanie súhlasu s inšpekciou rozhoduje senát Krajského súdu v Bratislave. Pre rozhodnutie je rozhodujúci stav v čase vydania rozhodnutia, prípadne v čase jeho vyhlásenia, ak sa konalo pojednávanie. Ak po preskúmaní návrhu správny súd dospeje k názoru, že návrh je nedôvodný, uznesením ho zamietne. Takto rozhodne správny súd vtedy, ak spochybní navrhovaný účel inšpekcie alebo spôsob jej uskutočnenia. Správny súd zamietne návrh, ak rozsah výkonu inšpekcie nie je v súlade so sledovaným legitímnym cieľom a princípom proporcionality. Účel a spôsob uskutočnenia inšpekcie nesmú byť svojvoľným ani neprimeraným zásahom orgánov verejnej moci do práva osoby dotknutej inšpekciou na ochranu jej súkromia. Inšpekcia predstavuje zásah do práv osoby, u ktorej má byť vykonaná inšpekcia, preto správny súd musí starostlivo preskúmať, či nejde o svojvoľný výkon verejnej moci, či existujú skutočnosti, ktoré by odôvodňovali vykonanie takého zásahu, či poverenie, na základe ktorého má byť inšpekcia vykonaná, je v súlade so sledovaným legitímnym cieľom a či tieto

²¹ BARICOVÁ, J. – FEČÍK, M. – ŠTEVČEK, M. – FILOVÁ, A. a kol.: *Správny súdny poriadok. Komentár*, s. 1579.

ciele nie je možné dosiahnuť inak.²² Správny súd zamietne návrh v prípade nedostatočne konkrétne zdôvodnenej intenzity, hĺbky a rozsahu inšpekcie. Uznesenie o zamietnutí návrhu sa doručuje len navrhovateľovi. Ak do konania vstúpil prokurátor, tak uznesenie o zamietnutí návrhu sa doručí aj prokurátorovi. Proti uzneseniu o zamietnutí návrhu je prípustná kasačná sťažnosť, ktorú môže využiť navrhovateľ.

V prípade zistenia dôvodnosti návrhu správny súd uznesením vydá súhlas s inšpekciou. Určí účel inšpekcie, určí objekty, priestory alebo dopravné prostriedky, v ktorých sa má inšpekcia vykonať. Zároveň sa určia aj osoby, ktoré inšpekciu vykonávajú, a to so špecifikáciou ich právomoci, ktorú budú mať pri výkone inšpekcie. Lehota určená súdom, v ktorej sa má inšpekcia vykonať, nemá byť kratšia ako 30 dní. Vo výroku rozhodnutia súd zároveň ustanoví opatrovníka osobe, ktorá užíva objekty, priestory alebo dopravné prostriedky, v ktorých sa má vykonať inšpekcia, s uvedením mena, priezviska a adresy trvalého alebo prechodného pobytu ustanoveného opatrovníka.²³ Ide o procesného opatrovníka *sui generis*. Za opatrovníka ustanoví obec alebo súdneho úradníka. Rozhodnutie správneho súdu o vydaní súhlasu s inšpekciou sa doručuje nielen navrhovateľovi, ale aj ustanovenému opatrovníkovi. Tento opatrovník sa následne zúčastňuje samotnej inšpekcie. Ak do konania vstúpil prokurátor, správny súd mu doručí rozhodnutie o vydaní súhlasu s inšpekciou. Doručenie rozhodnutia správneho súdu o súhlase s vykonaním inšpekcie osobe podliehajúcej inšpekcii (osoba, ktorá užíva objekty, priestory alebo dopravné prostriedky, v ktorých sa má inšpekcia vykonať) nemá zabezpečiť správny súd ani opatrovník, ale navrhovateľ. Proti rozhodnutiu správneho súdu, ktorým bol vydaný súhlas s inšpekciou, prichádza do úvahy možnosť podania kasačnej sťažnosti zo strany prokurátora.

Dôležitým predpokladom inšpekcie objektov, priestorov alebo dopravných prostriedkov je skutočnosť, že je potrebné dosiahnuť moment prekvapenia osoby podliehajúcej inšpekcii, z tohto dôvodu ide o neohlásenú inšpekciu. Navrhovateľ doručí predmetné rozhodnutie osobe podliehajúcej inšpekcii až pri samotnom výkone inšpekcie, aby sa nezmaril jej účel, pretože by mohlo dôjsť k zničeniu dôkazov o porušení predpisov o ochrane hospodárskej súťaže ešte pred samotným vykonaním inšpekcie. Preto sa pre túto inšpekciu vžil aj názov dawn raid (prepadnutie na úsvite).²⁴ Ide o tzv. prepadovú, neohlásenú, náhlu in-

²² Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 8Sžnz/2/2015 z 28. apríla 2016.

²³ HANZELOVÁ, I. – RUMANA, I. – ŠINGLIAROVÁ, I. *Správny súdny poriadok. Komentár*, s. 498.

²⁴ Rozsudok Súdneho dvora č. C-37/13 P Nexans SA a Nexans France SAS v. Komisia z 25. júna 2014.

špekciu. Toto doručenie nebude mať vplyv na právoplatnosť uznesenia o vydaní súhlasu s inšpekciou a plní výlučne informačnú funkciu, aby osobe podliehajúcej inšpekcii bolo zrejmé, že do jej práv nie je zasahované svojvoľne, ale na základe rozhodnutia správneho súdu, ktoré bolo vydané v konaní podľa Správneho súdneho poriadku.²⁵ Uznesenie správneho súdu o vydaní súhlasu s inšpekciou je právoplatné momentom jeho doručenia navrhovateľovi a opatrovníkovi (nie osobe dotknutej inšpekciou).

Priebeh samotnej inšpekcie

Podrobnosti k vykonaniu samotnej inšpekcie upravuje zákon o ochrane hospodárskej súťaže. Najmä upravuje práva a povinnosti osôb, ktoré sa zúčastňujú inšpekcie. Na vykonanie inšpekcie poverí zamestnancov úradu predseda protimonopolného úradu. Zamestnanec protimonopolného úradu sa pri výkone inšpekcie preukazuje poverením, ktorého rovnopis predloží pri začatí inšpekcie podnikateľovi alebo akémukoľvek zamestnancovi podnikateľa, v ktorého priestoroch a dopravných prostriedkoch sa má inšpekcia vykonať. Útvar Policajného zboru je povinný poskytnúť zamestnancom protimonopolného úradu, resp. zamestnancom Komisie na ich žiadosť ochranu a súčinnosť pri plnení ich úloh v rámci inšpekcie.

Zamestnanci protimonopolného úradu majú v priebehu inšpekcie právo

- a) zapečatiť podklady alebo nosiče, na ktorých sú informácie zaznamenané, zapečatiť priestory a ich vybavenie, ako aj dopravné prostriedky na nevyhnutný čas a v rozsahu nevyhnutnom na vykonanie inšpekcie,
- b) odňať podklady alebo nosiče, na ktorých sú informácie zaznamenané, na nevyhnutný čas s cieľom vyhotoviť kópie alebo získať prístup k informáciám, ak úrad nemôže počas výkonu inšpekcie, najmä z technických dôvodov, získať prístup k informáciám alebo vyhotoviť kópie podkladov alebo dokumentov,
- c) zabezpečiť si vstup do priestorov a dopravných prostriedkov podnikateľa, otvoriť uzatvorené priestory a ich vybavenie alebo si iným spôsobom zabezpečiť prístup k podkladom alebo nosičom, na ktorých sú informácie zaznamenané; na zabezpečenie prístupu je protimonopolný úrad

²⁵ HANZELOVÁ, I. – RUMANA, I. – ŠINGLIAROVÁ, I. *Správny súdny poriadok. Komentár*, s. 499.

oprávnený prizvať iné osoby spôsobilé na zabezpečenie prekonania prekážky,

- d) zabezpečiť si prístup ku všetkým informáciám, ktoré boli uložené v akejkoľvek elektronickej podobe na dátových nosičoch podnikateľa alebo ktoré boli vytvorené v akejkoľvek elektronickej podobe podnikateľom, alebo ku ktorým má podnikateľ prístup v súvislosti s jeho činnosťou vrátane informácií, ktoré sú uložené v akejkoľvek elektronickej podobe na dátových nosičoch iných subjektov a podnikateľ k nim má prístup a využíva ich pre svoju činnosť; na zabezpečenie prístupu k týmto nosičom je protimonopolný úrad oprávnený prizvať iné osoby spôsobilé na zabezpečenie takého prístupu, ktorým však týmto nevzniká oprávnenie na prístup k informáciám.²⁶

Zamestnanci protimonopolného úradu sú oprávnení vyhotoviť kópie akýchkoľvek informácií v listinnej podobe, všetkých počítačových údajov a podkladov uložených v akejkoľvek elektronickej podobe na dátovom nosiči.

V priebehu výkonu inšpekcie je podnikateľ povinný umožniť vstup do priestorov a dopravných prostriedkov, spolupracovať so zamestnancami úradu a poskytovať potrebnú súčinnosť a umožniť riadne vykonanie inšpekcie, umožniť, aby jeho zamestnanec podal vysvetlenie a predložil informácie a podklady nevyhnutné na činnosť protimonopolného úradu bez ohľadu na nosič, na ktorom sú zaznamenané, zabezpečiť prístup ku všetkým podkladom, informáciám a dátam v elektronickej podobe, zabezpečiť neporušenie pečate.²⁷

Pokiaľ ide o vykonanie inšpekcie v súkromných priestoroch alebo súkromných dopravných prostriedkoch alebo v priestoroch a dopravných prostriedkoch podnikateľa, ktoré nesúvisia s činnosťou alebo s konaním podnikateľa, súhlas správneho súdu s inšpekciou doručí protimonopolný úrad osobe, u ktorej sa inšpekcia vykoná, pri začatí inšpekcie. Ak osoba, u ktorej sa má inšpekcia vykonať, nie je prítomná, protimonopolný úrad súhlas súdu s inšpekciou odovzdá na poštovú prepravu do 24 hodín po vykonaní inšpekcie spolu s odpisom zápisnice o vykonaní inšpekcie. Protimonopolný úrad prizve na vykonanie tejto inšpekcie opatrovníka určeného súdom, ktorý rozhodol o vydaní súhlasu s inšpekciou. Pri vykonaní inšpekcie v súkromných priestoroch alebo súkromných

²⁶ BARICOVÁ, J. – FEČÍK, M. – ŠTEVČEK, M. – FILOVÁ, A. a kol.: *Správny súdny poriadok. Komentár*, s. 1577.

²⁷ *Ibidem*, s. 1578.

dopravných prostriedkoch alebo v priestoroch a dopravných prostriedkoch podnikateľa, ktoré nesúvisia s činnosťou alebo s konaním podnikateľa, nie je možné zapečatiť priestory a dopravné prostriedky.

O priebehu inšpekcie vyhotoví zamestnanec protimonopolného úradu zápisnicu. Podpísaním zápisnice je inšpekcia skončená. Týmto nie je dotknutá právomoc protimonopolného úradu prešetrovať dokumenty a podklady získané z inšpekcie v priestoroch protimonopolného úradu. Inšpekcia je skončená aj vtedy, ak niektorá z osôb prítomných pri inšpekcii odmietne podpísať zápisnicu. Dôvody odmietnutia sa uvedú v zápisnici. Protimonopolný úrad môže výkon inšpekcie z objektívnych dôvodov prerušiť na nevyhnutne potrebný čas, a to aj opakovane.

Protimonopolný úrad je povinný zabezpečiť primeranosť využívania svojej kompetencie pri vykonávaní úkonov v rámci inšpekcie, stanovením striktné nevyhnutného rozsahu zásahu do základných práv osoby dotknutej inšpekciovou, aby boli legitímne zabezpečené sledované ciele tohto zásahu, a v zmysle zásady proporcionality, aby dochádzalo len k nevyhnutným a konkrétnymi okolnosťami podmieneným a dôvodným zásahom do týchto práv.²⁸

Inšpekcia vykonávaná protimonopolným úradom je postupom orgánu verejnej správy, ktorý podlieha prieskumu zákonnosti správnym súdom v konaní o žalobe proti inému zásahu orgánu verejnej správy. Zaznamenanie procesných úkonov o vykonanej inšpekcii do zápisnice je základnou požiadavkou na preskúmanie zákonnosti protimonopolného úradu. Ak poverenie na vykonanie inšpekcie predsedu protimonopolného úradu neobsahuje presnú identifikáciu právomoci, ktorú protimonopolný úrad realizuje a evidenčné číslo, úradnú pečiatku, trpí vadami, ktorú majú vplyv na zákonnosť inšpekcie.²⁹

Záver

Ochrana osôb v rámci správneho súdnictva, u ktorých prichádza do úvahy vykonanie inšpekcie v súvislosti s porušením pravidiel hospodárskej súťaže je dvojakého charakteru. Rozlišujeme ochranu predbežnú a následnú. Ochrana poskytovaná prostredníctvom konania o vydaní súhlasu s inšpekciovou má predbežný charakter. Predbežnou ochranou rozumieme postup, ktorým je uskutočnenie

²⁸ Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 8Sžnz/2/2015 z 28. apríla 2016.

²⁹ R 113/2012 (Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 3 Sžz 1/2011 z 5. apríla 2011).

konania, v ktorom sa rozhoduje o tom, či sa vydá súhlas s inšpekciou. K následnej ochrane osôb, u ktorých bola vykonaná inšpekcia, môže dôjsť v rámci konania o žalobe proti inému zásahu orgánu verejnej správy podľa § 252 a nasl. SSP. V rámci tohto konania je možné preskúmať, či inšpekcia bola vykonaná v súlade s rozhodnutím správneho súdu. V konaní o žalobe proti inému zásahu bude správny súd skúmať, či nedošlo v rámci výkonu inšpekcie k prekročeniu zákonných medzí. Ak by v praxi došlo k prípadu, že inšpekcia, na ktorú bol potrebný súhlas správneho súdu, by bola vykonaná bez udelenia jeho súhlasu, v konaní o žalobe proti inému zásahu orgánu verejnej správy je správny súd povinný rozhodnúť, že išlo o nezákonný zásah orgánu verejnej správy. Obdobne správny súd vo svojom rozhodnutí určí, že išlo o nezákonný zásah, ak v rámci vykonanej inšpekcie, na ktorú bol daný súhlas správneho súdu, došlo k prekročeniu prípustných limitov.

Správny súd uznesením zakáže žalovanému pokračovať v napadnutom inom zásahu a v prípade ak to bude možné, uloží mu povinnosť obnoviť stav pred týmto zásahom. Ak v rámci vykonanej inšpekcie, u ktorej správny súd rozhodol, že išlo o nezákonný zásah, boli zabezpečené nejaké dôkazy, tieto nebudú môcť byť v budúcnosti využité z dôvodu, že neboli získané zákonným spôsobom. V rámci následnej ochrany súvisiacej s vykonanou inšpekciou vzťahujúcou sa na zisťovanie porušovania pravidiel hospodárskej súťaže sa žalobca môže domáhať žalobou proti inému zásahu orgánu verejnej správy aj určenia nezákonnosti už skončeného iného zásahu orgánu verejnej správy (protimonopolného úradu), ak počas jeho trvania nebolo možné podať žalobu proti inému zásahu podľa § 252 SSP (napríklad z dôvodu krátkej doby trvania inšpekcie) a rozhodnutie správneho súdu je dôležité na náhradu škody alebo inú ochranu práv žalobcu (napr. právo na ochranu osobnosti, právo na ochranu dobrej povesti), ktorého práva boli inšpekciou objektov, priestorov, dopravných prostriedkov porušené. Pod náhradou škody rozumieme postup podľa zákona č. 514/2003 Z. z. o zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci a o zmene niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

Abstract

Procedure for issuing consent to inspection

The article analyzes the issue of issuing a decision giving consent to the inspection of buildings, premises or means of transport, which may be carried

out by the Commission or the Antimonopoly Office of the Slovak Republic. The purpose of the inspection is to provide evidence that a person has acted unlawfully in competition and that this evidence is intended to prove that person's liability. The procedure for issuing the consent to the inspection is regulated in Act no. 162/2015 Coll. Administrative Procedure Code as amended.