

Výber z rozhodnutí slovenských súdov vo veciach ochrany hospodárskej súťaže

Zuzana Šabová

Odbor právny a zahraničných vzťahov, Protimonopolný úrad Slovenskej republiky¹,
externý doktorand na Právnickej fakulte Univerzity Komenského v Bratislave²

Príspevok nadväzuje na pravidelné informácie o rozhodnutiach slovenských súdov vo veciach ochrany hospodárskej súťaže. Ústavný súd (ÚS SR) vydal pozoruhodný nález k problematike zákazu *reformatio in peius* – podrobne vysvetlil úvahy o aplikácii tejto zásady v správnom trestaní a reagoval aj na rozhodnutia SDEÚ, ESLP, českých súdov a doterajšej rozhodovacej praxe v SR. Rozhodnutím Najvyššieho súdu SR (NS SR) z decembra minulého roku bol ukončený prípad zneužívania dominantného postavenia formou uplatňovania neprimeraných cien – NS SR odobril postup, ktorý pri riešení tejto pomerne zriedkavej problematiky zvolil úrad. Z rozhodovacej praxe Krajského súdu v Bratislave (KS BA) uvedieme rozsudok vo veci zneužívania dominantného postavenia spoločnosťou Cargo Slovakia, a.s., kde KS BA zrušil rozhodnutie úradu a vec mu vrátil na ďalšie konanie. Právoplatné rozhodnutia úradu sú dostupné na webovej stránke úradu³.

The article informs about significant judgments of Slovak courts in competition matters. The Constitutional Court's ruling on application of the *reformatio in peius* principle in administrative proceedings deserves attention. The Court thoroughly examined the approach in CJEU and ECtHR case law, as well as the decisions of the Czech and Slovak courts. In December the Supreme Court delivered the final judgment in case of abuse of dominant position in the form of excessive pricing and thus approved the methodology applied by the Office. Last but not least, the Regional Court in Bratislava annulled the decision of the Office an abuse of dominant position by the railway operator Cargo Slovakia, a.s.. Decisions of the Office, which are legally valid, are published on the Office's website⁴.

1. ÚS SR: K zásade *reformatio in peius* (Siemens AG)⁵

Nález nadväzuje na rozhodnutie NS SR⁶, ktorým NS SR zmenil rozsudok KS BA⁷ tak, že žalobu zamietla. Ide o súčasť tzv. prípadu „GIS“, kde úrad rozhodol⁸ o dohode

¹ Komentáre a názory uvádzané v tomto článku sú osobnými názormi autorky a nevyjadrujú oficiálny postoj inštitúcie, v ktorej pracuje.

² Tento projekt vznikol za podpory Agentúry na podporu výskumu a vývoja, grantu č. APVV – 0158 – 12 (Efektívnosť právnej ochrany hospodárskej súťaže v kontexte jej aplikácie v praxi) a Právnickej fakulty Univerzity Komenského v Bratislave.

³ www.antimon.gov.sk

⁴ www.antimon.gov.sk

⁵ Nález ÚS SR z 13.01.2016 I. ÚS 505/2015-55

⁶ Rozsudok NS SR 3Sžpu/1/2013 z 09.06.2015

⁷ Rozsudok KS BA 3S/228/2009-408 z 28.05.2013

⁸ Rozhodnutie úradu, odboru dohôd obmedzujúcich súťaž č. 2007/KH/1/1/109 z 28.12.2007 v spojení s rozhodnutím Rady úradu č. 2009/KH/R/2/035 z 14.08.2009

obmedzujúcej súťaž medzi výrobcami tzv. plynom izolovaných spínacích zariadení (angl. gas insulated switchgear, skratka GIS). Voči rozhodnutiu úradu o dohode podali viacerí účastníci konania žaloby na KS BA, ktorý v merite veci vo všetkých rozsudkoch rozhodol rovnako a to tak, že rozhodnutie úradu zrušil. Podľa KS BA boli žaloby nedôvodné v častiach, kde bola spochybňovaná existencia kartelu, účasť žalobcov (jednotlivých ekonomických skupín) na ňom, existencia kartelu ako jedného celku a reálny dopad kartelu na slovenské územie. KS BA však úradu vytkol nepreskúmateľnosť rozhodnutia vo vzťahu k určeniu zodpovednosti a k vyčísleniu pokuty pre konkrétnych podnikateľov v rámci jednotlivých ekonomických skupín zúčastnených na karteli. Vo všetkých prípadoch úrad podal voči rozsudkom KS BA odvolanie. NS SR doposiaľ vo všetkých prípadoch rozhodol rovnako, t.j. rozsudky KS BA zmenil tak, že žalobu zamietol. Podľa NS SR bol postup úradu pri vyvodzovaní zodpovednosti a ukladaní pokút preskúmateľný a zákonný.

Rozsudok NS SR vo veci žalobcu Siemens AG je osobitný tým, že sa v ňom NS SR podrobne zaoberal problematikou *reformatio in peius*. V rozkladovom konaní totiž Rada úradu ako druhostupňový orgán zistila, že prvostupňový orgán (úrad) pri ukladaní pokuty tejto spoločnosti nedostatočne zohľadnil príťažujúce okolnosti, ktoré boli v konaní preukázané – skutočnosť, že tento podnikateľ plnil funkciu tajomníka kartelu, niektoré ďalšie úlohy zabezpečujúce chod kartelu (poskytovanie zakódovaných mobilných telefónov účastníkom kartelu, úhrada nákladov na komunikáciu), sprostredkoval komunikáciu medzi európskymi a japonskými účastníkmi a vyhotovil písomné podklady dohody. Rada úradu preto zvýšila pokutu z 1 659 695,94 Eur na 2 987 450 Eur.

Podstatnou námietkou v odvolacom konaní na súde bola preto otázka, či bol takýto postup zákonný s poukazom na zásadu zákazu *reformation in peius*. Odvolací súd sa veľmi podrobne zaoberal doterajšou teóriou, rozoberal rozhodovaciu prax ESĽP v súvislosti s tým, či môže ísť o trestné obvinenie, rozhodnutia SDEÚ, judikatúrou českých aj slovenských súdov a dospel k záveru, že nemožno jednoznačne určiť, či sa má v správnom trestaní uplatňovať zásada zákazu *reformatio in peius*, ale treba v každom jednotlivom prípade zvážiť všetky osobitosti danej veci. NS SR v tejto veci uzavrel, že vzhľadom na konkrétne skutkové okolnosti je rozhodnutie úradu zákonné.

Podnikateľ Siemens AG na následne obrátil na ÚS SR dôvodiac, že týmto postupom bolo porušené jeho právo na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy SR a právo na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru. Podľa jeho názoru, opierajúc sa o viaceré teoretické východiská, rozhodnutia NS SR aj ÚS SR, nie je žiaden dôvod, aby sa táto zásada neaplikovala aj v správnom konaní.

ÚS SR v rozsiahlom odôvodnení opätovne rozobral rozhodovaciu prax súdov EÚ, ESĽP, ČR aj SR. Dovodil, že niet ústavnoprávneho dôvodu pre subsumpciu ochrany hospodárskej súťaže do kategórie kvázi trestného práva. Právo na ochranu hospodárskej súťaže je súčasťou odvetvia správneho práva a v konaní podľa zákona o ochrane hospodárskej súťaže niet dôvodu uplatňovať základné procesné práva priznané ústavou z titulu kvázi trestnej povahy tohto konania.

Pre ÚS SR mal význam aj ten rozdiel medzi trestným a správnym konaním, že v trestnom konaní vystupuje prokurátor ako strana, ktorá dbá na ochranu verejného záujmu a v prípade, že tento nie je dostatočne chránený, môže podať odvolanie a toto môže vyvolať sprisnenie trestu uloženého páchatelovi. Toto neplatí v správnom konaní, kde ochrana verejného záujmu spočíva výlučne na rozhodujúcom správnom orgáne. Ak by prvostupňový orgán nedostatočne chránil verejný záujem – chybné ustanovil skutkový stav, neuplatnil relevantné právne normy alebo by ich svojvoľne interpretoval v prospech páchatela, potom by neexistovala možnosť nápravy. Za takýchto okolností je odvolací orgán podľa ÚS SR oprávnený zmeniť rozhodnutie aj v neprospech účastníka, ktorý podal odvolanie, pričom však zdôraznil povinnosť správneho orgánu riadne svoj záver odôvodniť. Účastník konania má následne právo domáhať sa súdneho prieskumu takéhoto rozhodnutia v rámci správneho súdnictva. ÚS SR zistil, že v správnom konaní skutočne prvostupňový orgán zanedbal časť podstatných skutkových okolností, ktoré odvolací orgán vyhodnotil ako priťažujúce. NS SR sa s týmito zisteniami vo svojom rozhodnutí vyrovnal pomocou rozsiahleho odôvodnenia a podľa ÚS SR pravidlo *reformatio in peius* v danom prípade neuplatnil takým spôsobom, ktorý by mal za následok nedostupnosť základného práva na súdnu ochranu pre sťažovateľa. ÚS SR konštatoval, že toto právo sťažovateľa rozsudkom NS SR porušené nebolo.

2. NS SR: ZSE Distribúcia, a.s.⁹

NS SR potvrdil rozsudok KS BA¹⁰, ktorým bola zamietnutá žaloba voči rozhodnutiu úradu o zneužívaní dominantného postavenia spoločnosťou ZSE Distribúcia, a.s.. Úrad rozhodol¹¹, že spoločnosť ZSE Distribúcia, a.s. zneužila dominantné postavenie priamym vynucovaním neprimeraných cien, a to účtovaním neprimerane vysokého poplatku za vykonanie nadštandardného odpočtu registrov elektromera. Poplatok bol účtovaný novým dodávateľom elektrickej energie v prípade, ak odberateľ chcel zmeniť dodávateľa elektriny. Išlo o platbu za zistenie spotreby elektriny k určitému dátumu, t.j. mimo obdobia vykonávania štandardného odpočtu.

Pri posudzovaní, či ide o neprimerané ceny, úrad použil viaceré porovnania. Jednak porovnal poplatky uplatňované spoločnosťou ZSE Distribúcia, a.s. v jednotlivých časových obdobiach, a tiež tieto porovnával s identickými poplatkami ďalších regionálnych prevádzkovateľov distribučných sústav. Úrad uzavrel, že išlo o vykorisťovaciu formu zneužitia dominantného postavenia a tiež, že neprimerané ceny mohli predstavovať bariéry vstupu na trh pre alternatívnych dodávateľov elektriny v novo liberalizovanom sektore dodávok elektriny do domácností. Za toto konanie úrad uložil podnikateľovi ZSE Distribúcia, a.s. pokutu 150 000 eur.

Podstatnú časť námietok v konaní pred úradom, ako aj v súdnom konaní, tvorila namietaná absencia kompetencie úradu konať a rozhodovať, a to vzhľadom na kompetencie sektorovo špecifického regulátora, Úradu pre reguláciu v sieťových

⁹ Rozsudok NS SR 4 Sžh/2/2015 z 1.12.2015

¹⁰ Rozsudok KS BA 1S 205/2012-181

¹¹ Rozhodnutie úradu, odboru zneužívania dominantného postavenia č. 2011/DZ/2/1/057 z 28.12.2011 v spojení s rozhodnutím Rady úradu č. 2012/DZ/R/2/030 z 29.06.2012.

odvetviach. Spornou bola najmä otázka, či je možné vykonávanie nadmerného odpočtu oddeliť od regulovaných činností. K tejto otázke už KS BA uzavrel, že kompetencia úradu bola bezpochyby daná, pretože daný poplatok nepodliehal regulácii.

NS SR závery KS BA potvrdil, pričom sa podrobne zaoberal aj výkladom ustanovenia § 2 ods. 6 zákona o ochrane hospodárskej súťaže, ktoré bolo s účinnosťou od 1.6.2009 zo zákona vypustené na základe intervencie Európskej Komisie práve z dôvodu, že bránilo úradu plnohodnotne uplatňovať čl. 101 a 102 ZFEÚ v regulovaných odvetviach. Uvedené ustanovenie hovorilo, že zákon o ochrane hospodárskej súťaže sa nevzťahuje na prípady obmedzovania súťaže, ktorých posudzovanie patrí do pôsobnosti iného orgánu, ktorý zabezpečuje ochranu súťaže podľa osobitného predpisu. NS SR však s odvolaním na svoje skoršie rozhodnutie vo veci 3Sžpu/1/2012 z 11.2.2014 uzavrel, že toto ustanovenie ani po dobu jeho účinnosti nebolo možné vykladať tak, že by vylučovalo posudzovanie skutkových podstát zneužívania dominantného postavenia, pokiaľ tieto mali základ v zákona o ochrane hospodárskej súťaže.

Tento rozsudok zapadá do línie rozhodnutí, kde súdy potvrdzovali kompetenciu úradu konať a zasahovať aj v regulovaných sektoroch¹².

3. KS BA: Prípád „Cargo“ – vylúčenie konkurentov na trhu nákladnej železničnej dopravy¹³

KS BA zrušil rozhodnutia úradu¹⁴ o tom, že Železničná spoločnosť Cargo Slovakia, a.s. („Cargo“) zneužila svoje dominantné postavenie v období rokov 2005 až 2010 a vylučovala konkurentov z trhu nákladnej železničnej dopravy formou obmedzenia odbytu (refusal to supply). V prípade úrad paralelne aplikoval národné súťažné právo, ako aj čl. 102 Zmluvy o fungovaní EÚ.

Išlo o príklad zneužívania vertikálne integrovanou spoločnosťou, kedy spoločnosť Cargo, ako dominant, obmedzila predaj a prenájom elektrických rušňov a tankovanie do motorových rušňov, čo boli nevyhnutné vstupy na pôsobenie na trhu nákladnej železničnej dopravy. Táto spoločnosť mala zároveň dominantné postavenie aj na trhu nákladnej železničnej dopravy, na ktorom pôsobili ďalší súkromní dopravcovia. Na to, aby mohli títo dopravcovia úspešne pôsobiť na slovenskom trhu a konkurovať Cargo, potrebovali motorové alebo elektrické rušne. Elektrické rušne boli nákladovo efektívnejšie, ale tie, ktoré mohli byť použité na tratiach v SR, malo k dispozícii prevažne Cargo a odmietalo ich svojim konkurentom predajť či prenajať. Tieto rušne pritom napríklad predávalo spoločnostiam v zahraničí, ktoré neboli jeho konkurentmi. Súkromní dopravcovia mohli využívať menej efektívne motorové rušne, ktoré jazdia na naftu, avšak

¹² Rozhodnutie NS SR 3 Sžpu/1/2012 z 11.02.2014 vo veci Slovak Telekom - Jarný balík z oblasti regulácie elektronických komunikácií.

¹³ Rozsudok KS BA 5S 30/2015-306 z 13.10.2015

¹⁴ Rozhodnutie úradu č. 2013/DZ/2/1/021 z 22.08.2013, potvrdené rozhodnutím Rady úradu č. 2014/DZ/R/2/035 z 05.11.2014

tu potrebovali prístup k sieti čerpacích staníc. Táto bola vo vlastníctve Carga, ktoré im v nej neumožňovalo tankovať, hoci spoločnostiam, ktoré mu nekonkurovali, tankovanie umožňovalo.

Úrad správanie Carga posúdil ako komplexnú stratégiu cielenú na vytlačenie konkurentov z trhu a udržanie si dominantného postavenia, o čom svedčia aj priame dôkazy, napríklad interné dokumenty spoločnosti získané pri inšpekcii. V dôsledku správania sa Carga sa na trhu železničnej nákladnej dopravy nerozvinula súťaž, konkurenti na trh nevstupovali alebo sa nedokázali výraznejšie presadiť. Cargu bola uložená pokuta vo výške 10 253 662 EUR.

KS BA úradu vytkol úradu nedostatočne zistený skutkový stav, najmä, že nedisponoval dostatočnými dôkazmi, aby ustálil, že k porušovaniu dochádzalo počas celého obdobia 2010 – 2015. Tiež akceptoval námietku žalobcu, že viaceré otázky, týkajúce sa zastupiteľnosti zariadení mali byť zodpovedané odborným znalcom. Napokon, za nezrozumiteľné a nedostatočné považoval aj odôvodnenie výšky pokuty.

Úrad sa voči rozhodnutiu KS BA odvolal a vecou sa bude zaoberať NS SR.