

ZÁSADY SPRÁVNEHO TRESTANIA V SÚŤAŽNOM PRÁVE¹

Zuzana Šabová²

Protimonopolný úrad SR, Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave

Abstrakt: Súťažné právo v slovenskom právnom poriadku patrí do odvetvia správneho práva. Pod vplyvom judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva sa však aj v našom právnom prostredí začali objavovať súdne rozhodnutia, ako aj teoretické názory, že v správnom trestaní je potrebné uplatniť rovnaké štandardy, ako je tomu v trestnom práve. Súdna prax však v tejto otázke nie je jednotná. Pokus o jej zjednotenie vykonal zákonodarcu prijatím Správneho súdneho poriadku, ktorý stanovuje povinnosť správnych súdov pri prieskume rozhodnutí správnych orgánov skúmať, či správny orgán v správnom trestaní uplatnil základné zásady trestného konania a zásady ukladania trestov, ktoré bolo potrebné v danom konaní použiť. Autorka v príspevku rozoberá dve zásady, ku ktorým zaujali stanovisko slovenské súdy práve v oblasti súťažného práva, a to zásadu *nullum crimen sine lege* a zásadu zákazu *reformatio in peius*. Uvedené zásady skúma z pohľadu novej právnej úpravy v podobe Správneho súdneho poriadku, ako aj optikou povinnosti členských štátov EÚ zabezpečiť jednotnú a účinnú aplikáciu európskeho súťažného práva.

Kľúčové slová: súťažné právo, súdny prieskum, zásady správneho trestania

1 ZÁKLADNÉ VÝCHODISKÁ PRE TRESTANIE V SÚŤAŽNOM PRÁVE

V roku 2004 prijatím Nariadenia 1/2003³ účinného od 1. mája 2004 došlo k decentralizácii aplikácie európskeho súťažného práva. Súťažné orgány členských štátov, t.j. aj Protimonopolný úrad SR a národné súdy sú povinné aplikovať európske súťažné právo v prípadoch, keď je splnená podmienka dopadu na obchod medzi členskými štátmi.

Systém nastavený Nariadením 1/2003 požaduje efektívnu a koherentnú aplikáciu európskeho súťažného práva. Bez ohľadu na to, či je toto právo aplikované Európskou komisiou (Komisia) alebo niektorým z národných súťažných orgánov, má byť aplikované konzistentne a účinne. Hmotnoprávna úprava je identická, t.j. súťažné orgány členských štátov aplikujú priamo čl. 101 a 102 Zmluvy o fungovaní EÚ (ZFEU), avšak pri procesných a sankčných mechanizmoch bola členským štátom ponechaná autonómia a tieto sa riadia národnou právnou úpravou. Aj pri využití národných úprav pri aplikácii európskeho práva však platia všeobecné princípy európskeho práva, a to princíp efektívnosti a ekvivalencie. Nariadenie 1/2003 stanovuje mechanizmy, ktoré majú zabezpečiť jednotnú aplikáciu súťažných pravidiel členskými štátmi, tieto nástroje dopĺňa inštitút predbežnej otázky podľa čl. 267 ZFEU.

Popri potrebe účinného postihovania porušenia súťažného práva na európskej aj národnej úrovni treba brať zreteľ aj na požiadavku súladu zásahov verejnej moci s ochranou ľudských práv a slobôd. Pokiaľ členské štáty pri uplatňovaní európskeho práva hľadali oporu v rozhodovacej praxi Komisie a európskych súdov, často narážali na odlišné postavenie Komisie a európskych súdov vo vzťahu k viazanosti Európskym dohovorom o ochrane ľudských práv a základných slobôd (EDLP, Dohovor).

Pred prijatím Lisabonskej zmluvy totiž neexistovalo žiadne priame prepojenie medzi európskymi (luxemburskými) súdmi a štrasburským súdom a EÚ. Európske spoločenstvá/spoločenstvo nebola zmluvnou stranou Dohovoru. V rozhodovacej praxi európskych súdov však možno pozorovať vývoj od pomerne rezervovaných postojov v skoršom období až po vysporiadanie sa s relevantnými článkami EDLP a judikatúrou Európskeho súdu pre ľudské práva (ESLP), ktorá ho interpretovala⁴. Hoci napr. Všeobecný súd uviedol: „Súd nemá právomoc posúdiť zákonnosť vyšetrovania podľa súťažného práva vo svetle ustanovení Dohovoru“⁵, v odôvodneniach rozhodnutí európske súdy pripisovali relevanciu ústavným tradíciám spoločným všetkým členským štátom a medzinárodným zmluvám o ochrane ľudských práv, ktoré boli pre členské štáty záväzné a Dohovor zaujímal medzi týmito dokumentmi osobitné miesto. Podľa viacerých názorov však európske súdy používali skôr dynamický a účinný prístup (effet-utile/useful effect interpretation), t.j. skôr v prospech účinného uplatňovania súťažných noriem⁶. Rozhodovacia prax európskych súdov a ESLP tak nebola jednotná⁷.

¹ Príspevok bol spracovaný v rámci projektu APVV-0158-12 „Efektívnosť právnej úpravy ochrany hospodárskej súťaže v kontexte jej aplikácie a praxi“

² Názory a postoje vyjadrené v tomto článku sú osobnými názormi autorky a nemožno z nich odvodzovať oficiálny postoj Protimonopolného úradu SR.

³ Nariadenie Rady (ES) č. 1/2003 zo 16. decembra 2002 o vykonávaní pravidiel hospodárskej súťaže stanovených v článkoch 81 a 82 Zmluvy

⁴ Bližšie pozri napr. WILS, WOUTER, P.J.: EU Antitrust Enforcement Powers and Procedural Rights and Guarantees: The Interplay between EU Law, National Law, the Charter of Fundamental Rights and Fundamental Rights of the EU and the European Convention on Human Rights, In World Competition, 2011, č. 2

⁵ Rozsudok vo veci AC Treuhand v Komisia, prípad T-99/04, bod 45

⁶ WEISS, W. Human Rights and EU antitrust enforcement: news from Lisbon, In European Competition Law Review, 2011, č. 4, str. 186 - 195 tiež BERGE, P. - DAVES, A.: Little Pig, Little Pig, Let me come in!: An evaluation of the Commission's powers of

Na národnej úrovni bola situácia odlišná v tom smere, že všetky členské štáty EÚ sú signatármi EDĽP a teda boli povinné judikatúru ESĽP priamo rešpektovať. Pri nejednotnosti luxemburskej a štrasburskej judikatúry boli národné súťažné orgány a súdy v nezávideniahodnej situácii, keď na jednej strane vzhľadom na požiadavku jednotnej aplikácie európskych súťažných pravidiel boli viazané prípadovým právom Súdneho dvora, na druhej strane nemohli abstrahovať od požiadaviek kladených rozhodovacou praxou ESĽP.

Zmenu prinieslo prijatie Lisabonskej zmluvy. Čl. 6(1) zmluvy uvádza, že Únia uznáva práva, slobody a princípy stanovené v Charte základných práv a slobôd Európskej únie, ktorá má rovnakú právnu silu ako zmluvy. Charta nezavádza nové práva, ale podľa preambuly potvrdzuje existujúce práva, ktoré pramenia, okrem iného aj z prípadového práva Európskych súdov a ESĽP. Čl. 52 Charty obsahuje ustanovenia o interpretácii práv uvedených v Charte, a to tak, že pokiaľ tieto korešpondujú právam v Dohovore, ich zmysel a rozsah má byť rovnaký ako ten, ktorý je stanovený Dohovorom. Uvedené znamená, že Charta neodkazuje len na text/znenie Dohovoru, ale aj na rozhodovaciu prax ESĽP. Existujúce rozpory medzi judikatúrou luxemburských súdov a ESĽP by tak už nemali byť akceptovateľné⁸.

V podmienkach SR sa tradične zodpovednosť za správne delikty riadila správnym právom. Pod vplyvom rozhodovacej praxe ESĽP, ktorý pri výklade pojmov trestné obvinenie/trestná vec používa autonómny výklad, sa aj v rozhodovacej praxi slovenských súdov začali objavovať rozhodnutia o tom, že pri trestaní za správne delikty sa musí uplatniť rovnaký štandard ako pri trestaní za trestné činy. Za prelomové rozhodnutia možno považovať rozsudky ESĽP z 16.11.1998 vo veci Lauko v. Slovenská republika⁹ a Kadubec v. Slovenská republika¹⁰ z 02.09.1998, kde ESĽP uzavrel, že aj pri trestaní za priestupok sa uplatní čl. 6 Dohovoru a toto rozhodovanie treba považovať za konanie o trestnom obvinení.

ESĽP riešil vždy len konkrétny prípad a potrebu uplatnenia toho-ktorého článku Dohovoru naň a neformuloval automatickú požiadavku používať pravidlá trestného konania na všetky správne delikty. Naproti tomu slovenské súdy často vo svojich rozhodnutiach uvádzali, že na správne trestanie treba použiť pravidlá trestného konania, pričom sa odvolávali na rozhodovaciu prax ESĽP, potrebu využitia analógie s trestným právom¹¹ či primeraného použitia predpisov trestného práva. Zároveň sa však vyskytovali rozhodnutia, ktoré použitie analógie odmietali¹². Líšili sa tiež názory súdov na to, či na tieto okolnosti má správny súd prihliadať len na základe žaloby, alebo z úradnej povinnosti¹³.

S účinnosťou od 1. júla 2016 bol prijatý Správny súdny poriadok¹⁴ (SSP), ktorý v § 195 ustanovuje cit:

„Správny súd nie je vo veciach správneho trestania viazaný rozsahom a dôvodmi žaloby, ak
(...)

c) ide o základné zásady trestného konania podľa Trestného poriadku, ktoré je potrebné použiť na správne trestanie,

d) ide o dodržanie zásad ukladania trestov podľa Trestného zákona, ktoré je potrebné použiť aj na ukladanie sankcií v rámci správneho trestania“.

Možno sa stretnúť s názormi, že SSP prikázal správnym súdom a tým aj správnym orgánom vo veciach správneho trestania uplatňovať zásady podľa platnej trestnoprávnej úpravy, a to bez ohľadu na kategorizáciu správnych deliktov¹⁵.

S týmito názormi sa nestotožňujeme. V prvom rade, SSP ako predpis civilného procesného práva nemôže už na základe svojej povahy upravovať povinnosti správnych orgánov v správnom konaní. SSP upravuje postup a povinnosti správnych súdov pri prieskume rozhodnutí správnych orgánov, nemôže však zavádzať procesné pravidlá pre správne konanie, ani pravidlá ukladania sankcií správnymi orgánmi. Nenasvedčuje tomu ani samotné znenie SSP. Ust. § 195 SSP totiž nešpecifikuje, ktoré trestnoprávne zásady je potrebné vziať v oblasti správneho trestania do úvahy. Naopak, používa formuláciu „ktoré je potrebné použiť...“, čo znamená, že je potrebné v každom jednotlivom prípade starostlivo skúmať, ktoré z trestnoprávnych zásad je potrebné v konkrétnom prípade uplatniť. Takýto prístup je v konečnom dôsledku súladný aj s prístupom ESĽP, ktorý

inspections in Competition Cases, In European Competition Law Review, 2009, č. 9, str. 407 - 423

⁷Súlad ľudskoprávnych štandardov v chápaní práva EÚ a Dohovoru značne závisel od ochoty európskych súdov nasledovať judikatúru ESĽP. Vzťah medzi EÚ a Dohovorom sa tak často označoval ako „chaotický, zmätočný a nepredvídateľný. Bližšie pozri WEISS, W. Human Rights and EU antitrust enforcement: news from Lisbon, In European Competition Law Review, 2011, č. 4 str. 186 – 195, v slovenskej literatúre napr. ŠRAMELOVÁ, S. - BRITVÍK, T.: Hospodárska súťaž v kontexte ochrany ľudských práv, In Justičná revue, 2011, č. 6-7, str. 861 – 875.

⁸WEISS, W. Human Rights and EU antitrust enforcement: news from Lisbon, In European Competition Law Review, 2011, č. 4, str. 186 – 195.

⁹Sťažnosť č. 26138/95

¹⁰Sťažnosť č. 27061/95

¹¹Napr. rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 8 Sžo 28/2007

¹²Napr. rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 1 Sžhu/II/2009

¹³Rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 8 Sžo 28/2007

¹⁴Zákon č. 162/2015 Z.z.

¹⁵KOŠIČIAROVÁ, S.: Povinnosť správneho súdu aplikovať trestnoprávne zásady vo veciach správneho trestania, Justičná revue, 68, 2016, s. 890-899

v jednotlivých prípadoch vyhodnocuje, či sa uplatní pojem „trestné obvinenie/trestná vec“ za pomoci tzv. Engelových kritérií¹⁶. V konečnom dôsledku tak bude na preskúmavajúcich správnych súdoch, ako si vyložia potrebu aplikácie týchto trestnoprávných zásad, pričom možno poukázať aj na ust. § 196 SSP, podľa ktorého ak správny súd mimo žalobných bodov zistí, že sú dané vady uvedené v § 195, oznámi to bezodkladne účastníkom konania a vyzve ich, aby sa k nim v určenej lehote vyjadrili. Správne orgány tak budú mať možnosť v konkrétnom prípade obhájiť svoj názor, prečo určitú zásadu aplikovali, resp. vysvetliť súdu, prečo určitú zásadu v správnom konaní nebolo potrebné uplatniť. Rozdiel oproti predchádzajúcej úprave tkvie podľa nášho názoru len v tom, že s účinnosťou SSP bude správny súd na tieto okolnosti prihliadať z úradnej povinnosti.

Z praxe Protimonopolného úradu sme vybrali dve zásady, ktoré v ďalšom texte bližšie analyzujeme a budeme na nich ilustrovať prístup správneho orgánu (úradu), správnych súdov (Krajský súd v Bratislave, Najvyšší súd SR), ako aj Ústavného súdu SR. Poukážeme aj na európsky rozmer uvedených prípadov, s dôrazom na potrebu jednotnej aplikácie európskeho súťažného práva.

2 ZÁSADA NULLUM CRIMEN SINE LEGE – TRESTANIE NA ZÁKLADE GENERÁLNEJ KLAUZULY

Dňa 3. mája 2011 vydal Najvyšší súd SR (NS SR) rozsudok č. 3 Sžh/3/2010 vo veci „Marianum“, kde sa vyjadril k možnosti trestania a ukladania sankcií za porušenie tzv. generálnej klauzuly zákazu zneužívania dominantného postavenia na trhu¹⁷ v súvislosti s ústavnou zásadou nullum crimen sine lege. NS SR rozhodoval o odvolaní žalobcu, ktorý sa podľa rozhodnutia Protimonopolného úradu SR¹⁸ mal dopustiť zneužitia dominantného postavenia v sektore pohrebných služieb. Úrad v konaní posudzoval viacero žalobcových praktík a tieto v rozhodnutí subsumoval pod všeobecný zákaz zneužívania dominantného postavenia. Žalobcovi uložil za porušenie zákona pokutu. Krajský súd v Bratislave, konajúci v prvom stupni, žalobu zamietol. Na základe žalobcom podaného odvolania NS SR zmenil rozsudok KS BA tak, že rozhodnutie Rady úradu vo výroku o uložení pokuty zrušuje a vracia vec žalovanému na ďalšie konanie a vo zvyšku žalobu zamietla.

Predmetom sporu bola jednak námietka žalobcu, že „v zákone č.136/2001 Z. z. absentuje vymedzenie základných znakov skutkovej podstaty zneužitia dominantného postavenia a nepostačuje poukázanie na § 8 ods.2, kde je príkladný výpočet možného zneužitia. Preto mal žalovaný povinnosť subsumovať ním zistenú protisúťažnú praktiku pod konkrétnu, v zákone uvedenú skutkovú podstatu zneužitia dominantného postavenia.“¹⁹ K tejto otázke NS SR uviedol, že ak úrad „tieto praktiky priaradil ako samostatné už k zákonom demonštratívne vymenovaným pod písmenami a) – e) v § 8 zák. č. 136/2001 Z. z. najvyšší súd nezistil v tejto úvahe žiadne zjavné a logické rozpory. Správnu úvahu považuje za vykonanú vecne správne, zákonne a i proporcionálne.“²⁰ Právomoc na identifikovanie praktík zneužitia dominantného postavenia pomocou správnej úvahy je podľa Najvyššieho súdu daná zákonom v ust. § 22 ods.1, písm. b) zákona č. 136/2001 Z. z., podľa ktorého „úrad vydáva rozhodnutie o tom, že konanie alebo činnosť podnikateľa je zakázaná podľa tohto zákona alebo podľa ustanovení osobitného predpisu; rozhoduje o uložení povinnosti zdržať sa takéhoto konania a o povinnosti odstrániť protiprávny stav.“²¹

Inými slovami, NS SR potvrdil závery úradu o tom, že posudzované praktiky predstavujú porušenie všeobecného zákazu zneužívania dominantného postavenia podľa generálnej klauzuly, ako aj právomoc úradu takto postupovať, avšak čo sa týka možnosti úradu postihnúť toto konanie sankciou, NS SR zaujal nasledovný postoj:

„Generálna klauzula zákona, zákon samotný v tomto prípade samotný v tomto prípade je všeobecný a okrem formulácie „najmä“, neobsahuje explicitný opis skutkovej podstaty správneho deliktu tak, aby ním sama o sebe bola naplnená požiadavka čl. 49 Ústavy SR v spojení s čl. 152 ods. 4 Ústavy SR, že „len zákon ustanoví, ktoré konanie je trestným činom a aký trest, prípadne iné ujmy na právach alebo majetku možno uložiť za jeho spáchanie“. Senáty najvyššieho súdu sú jednotné v tom, že tieto princípy sa v plnom rozsahu aplikujú i v správnom trestaní i s prihliadnutím na odporúčanie Výboru ministrov Rady Európy č. (91) 1 členským štátom o správnych sankciách z 13.2.1991, ktorý „...odvolávajú sa na všeobecné zásady vzťahujúce sa na ochranu jednotlivca vo vzťahu k rozhodnutiam správnych orgánov, ktoré sú zakotvené v Rezolúcii (77) 31 a na zásady týkajúce sa voľnej úvahy správnych orgánov pri rozhodovaní zakotvené v odporúčaní (80) 2, majú na zreteli, že správne akty, ktorými sa ukladajú správne sankcie by mali byť podriadené dodatočným zárukám (dodatočne zabezpečené), odporúča vládám členským štátov, aby sa v ich právnej teórii ako aj praxi riadili zásadami stanovenými v tomto odporúčaní.“²² Podľa NS SR je Odporúčanie Výboru ministrov Rady Európy č. (91) 1 (ďalej len „Odporúčanie (91) 1“) dôležitým interpretačným nástrojom pre národné správne súdy pri výklade zákonov týkajúcich sa správneho trestania.

NS SR uzavrel, že rozhodnutie úradu v časti o uložení pokuty je v rozpore so zásadou č. 1 a č. 2 Odporúčania č. 91(1). Podľa zásady č. 1 „Sankcie, ktoré je možné uložiť ako ja okolnosti, za ktorých môžu byť uložené, musia byť stanovené zákonom

¹⁶ Prípád Engel a ostatní vs. Holandsko z 8. júna 1976.

¹⁷ Správny delikt podľa § 8 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 v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ochrane hospodárskej súťaže“)

¹⁸ Rozhodnutie Protimonopolného úradu SR č. 2008/DZ/2/1/052 v spojení s rozhodnutím Rady úradu č. 2008/DZ/R/2/113

¹⁹ Rozsudok Najvyššieho súdu č. 3 Sžh/3/2010, s. 3.

²⁰ Tamže, s. 18.

²¹ Tamže, s. 18-19.

²² Tamže.

(stanovené v zákone)²³. Podľa zásady č. 2 „Žiadna správna sankcia nemôže byť uložená za konanie, ktoré v čase, keď sa stalo, nebolo v rozpore s platným zákonom“²³.

Konfliktnosť podľa NS SR vyplýva z povahy generálnej klauzuly, v tomto prípade z demonštratívneho vymedzenia, keď nová skutková podstata bola žalovaným ustálená v napadnutom rozhodnutí s konštitutívnymi účinkami. Až tým, že žalovaný túto skutkovú podstatu sformuloval, naplnil požiadavku, že okolnosti sú stanovené zákonom,...²⁴. V tomto prípade, na rozdiel od zákonom explicitne uvedených skutkových podstát zneužívania dominantného postavenia, ustálenie skutkovej podstaty zneužívania dominantného postavenia na generálnej klauzule (demonštratívnej právnej norme) má konštitutívny význam, t. z. že skutková podstata je protimonopolným úradom priamo kreovaná. Až týmto okamihom spĺňa požiadavku zásady č. 1 a zásady č. 2, ale i čl. 49 Ústavy SR a zásady nullum crimen, nulla poena sine lege.²⁵

Ďalej NS SR v rozsudku uvádza, že „zásada proporcionality vyžaduje, že ak protimonopolný úrad má právomoc na základe generálnej klauzuly a demonštratívneho vymedzenia zákona sformulovať nové skutkové podstaty zneužívania dominantného postavenia, na druhej strane podnikateľ musí mať možnosť poznať presné znenie praktiky, ktoré je zakázané. Až po tomto momente ho možno sankcionovať. Činnosť protimonopolného úradu by preto mala byť zameraná na včasné identifikovanie praktík, zachytenie ich obsahu rozhodnutím, ich zakázanie a následne až sankcionovanie, kedy už môže byť naplnená zásada nullum crimen.“²⁶

NS SR v závere opäť potvrdil, že „v zákone nie je možné zachytiť všetky skutkové podstaty správnych deliktov zneužitia dominantného postavenia a v prípade, že sa vyskytne praktika, ktorú nemožno subsumovať pod žiadnu demonštratívne uvedenú skutkovú podstatu, úrad musí pri posudzovaní vychádzať z generálnej klauzuly ..., ale musí pritom rešpektovať zásady správneho trestania založené na generálnej klauzule, a sankciu ukladať až vtedy, ak podnikateľ nerešpektuje rozhodnutím ustálenú skutkovú podstatu. V dôsledku toho môže sankcionovať podnikateľa za obdobie, kedy bola naplnená zásada nullum crimen.“²⁷

Záver NS SR vo veci Marianum nasledovali slovenské súdy v súťažných veciach aj v ďalších prípadoch²⁸, kde úrad rozhodoval podľa národného práva a v niektorých prípadoch aj paralelne podľa európskeho práva. Zmenu prístupu priniesol až prípad „ENVI-PAK“, v ktorom svoje stanovisko k trestaniu prezentovala Komisia využitím inštitútu amicus curiae podľa čl. 15(3) Nariadenia 1/2003.

Úrad rozhodnutiami zo roku 2010²⁹ konštatoval porušenie súťažných pravidiel spoločnosťou ENVI-PAK, a.s.. ENVI-PAK bol v posudzovanom období výlučným držiteľom licencie na používanie registrovanej ochrannej známky Zelený bod (ZB) na území SR. Na jej základe bol oprávnený udeľovať individuálne licencie (sublicencie) tretím stranám, t. j. výrobcem, distribútorom obalov a balených tovarov, dodávateľom a dovozcom na používanie ochrannej známky ZB v SR a na právo uviesť na slovenský trh tovar zabalený v obale, na ktorom sa ZB nachádza (licenční klienti). Každý importér, resp. iná povinná osoba, uvádzajúca na slovenský trh obaly, na ktorých už ZB bol umiestnený, musela uzatvoriť zmluvu s ENVI-PAK. Pre povinné osoby neexistovala žiadna alternatíva na získanie ochrannej známky ako zmluva s ENVI-PAK.

ENVI-PAK súčasne pôsobil na trhu poskytovania služieb oprávnených organizácií, t. j. zabezpečoval zber, zhodnotenie a recykláciu odpadov z obalov pre povinné osoby (servisní klienti), kde bol vystavený konkurenčnému tlaku ďalších oprávnených organizácií. Na tomto trhu sa zároveň prejavovali dopady zneužívania dominantného postavenia ENVI-PAK.

ENVI-PAK nastavil systém platieb za ZB takým spôsobom, že jeho servisní klienti, teda tí, ktorí využívali služby zabezpečenia zberu, zhodnotenie a recyklácie odpadov z obalov, mali možnosť používať ZB zadarmo, pričom licenční klienti, teda tí, ktorí mali záujem len o používanie ochrannej známky, platili za samotnú licenciu poplatok. Výsledná cena, ktorú platil podnikateľ žiadajúci len o licenciu bola vždy vyššia, než ktorú by získal, ak by bol servisným klientom ENVI-PAK. Pre povinné osoby používajúce ZB nebolo preto ekonomicky racionálne zostať, resp. stať sa servisným klientom inej konkurenčnej oprávnenej organizácie. ENVI-PAK teda zneužíval svoje dominantné postavenie na trhu poskytovaní súhlasu s použitím ochrannej známky ZB prostredníctvom individuálnych licencií tak, že v skutočnosti nepriamo nútil povinné osoby používajúce ZB využívať aj jeho služby na trhu zabezpečovanie zberu, zhodnotenia a recyklácie odpadov z obalov, čo viedlo k obmedzeniu expanzie konkurentov na tomto trhu.

Posudzované správanie predstavovalo porušenie slovenského zákona (§ 8 zákona o ochrane hospodárskej súťaže) aj európskeho práva (článok 102 Zmluvy o fungovaní Európskej únie, v čase vydania rozhodnutia úradu čl. 82 Zmluvy o ES).

²³ Tamže.

²⁴ Tamže.

²⁵ Tamže.

²⁶ Tamže.

²⁷ Tamže, str. 21

²⁸ Prípady „Slovnaft“, rozsudok KS BA č. 1S 165/2011-181 z 22.03.2012, prípad „Envipak“ Rozsudok KS BA č. 1 S 249/2010 z 01.12.2011, prípad „Miestne vedenia II“, rozsudok NS SR 4 Sžhu/1/2011 z 28.06.2011 a prípad „Jarný balík“, rozsudok KS BA 2S 105/09-652 z 11.01.2012

²⁹ Rozhodnutie úradu č. 2009/DZ/2/1/040 v spojení s rozhodnutím Rady úradu č. 2010/DZ/R/2/049

Na základe žaloby podanej ENVI-PAK-om, Krajský súd v Bratislave rozhodnutie úradu zrušil a vec mu vrátil na ďalšie prejednanie a rozhodnutie. Dôvodom zrušenia rozhodnutia bolo okrem iného aj to, že podľa podľa KS BA³⁰, pokiaľ úrad ukladá pokutu za porušenie tzv. generálnej klauzuly (všeobecného zákazu zneužitia dominantného postavenia), nemôže ukladať pokutu, pretože takýto postup je v rozpore s princípom *nullum crimen sine lege*. Podľa súdu, pokiaľ ide o aplikáciu generálnej klauzuly, je potrebné dodržať základné princípy správneho trestania, a to zásadu *nullum crimen, nulla poena sine lege* a to tak, že pokiaľ úrad má na základe generálnej klauzuly právomoc formulovať nové skutkové podstaty, podnikateľ musí mať možnosť tieto poznať, až potom je možné ho sankcionovať. Inými slovami, úrad môže ukladať pokutu až v prípade, ak podnikateľ nerešpektuje rozhodnutie, ktorým sa iba deklaruje porušenie, t.j. opisuje skutok, ktorý predstavuje porušenie generálnej klauzuly.

V konaní pred Najvyšším súdom SR Komisia využila možnosť vyjadriť sa k prípadu podľa čl. 15 ods. 3 Nariadenia 1/2003 ako *amicus curiae*. Vo svojom stanovisku, ktoré zaslala NS SR, sa vyjadrila k možnosti uloženia pokuty za porušenie všeobecného zákazu zneužitia dominantného postavenia s tým, že prezentovala závery s poukazom na ustálenú rozhodovaciu prax európskych súdov, ako aj ESĽP³¹. Zdôraznila, že z judikatúry ESĽP vyplýva, že pojem „práva“ na účely zásady *nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege*, ktorá je zakotvená v čl. 7 Dohovoru, zahŕňa právo majúce pôvod v legislatívnej činnosti, ako aj právo vyplývajúce z judikatúry³². Komisia vyjadrila presvedčenie, že ukladanie pokút v danom prípade je v súlade s požiadavkami stanovenými v Odporúčaní č. 91(1).

Následne, NS SR zmenil rozsudok KS BA tak, že zamietol žalobu ENVI-PAK. Rozsudok NS SR tak predstavuje zvrät v tejto línii a to v prospech všeobecne akceptovaných záverov a ustálenej judikatúry európskych súdov. Treba dodať, že po vrátení prípadu Marianum úradu na ďalšie konanie úrad doplnil odôvodnenie rozhodnutia v tom smere, že sa sústredil na zistenie, či pre podnikateľa bolo možné predvídať, že jeho konanie bude v rozpore so zákonom. Po vyhodnotení, že požiadavka predvídateľnosti bola splnená, úrad vydal rozhodnutie a uložil podnikateľovi pokutu. V ďalšom súdnom prieskume správne súdy argumentáciu úradu akceptovali, zrejme aj pod vplyvom intervencie Komisie v prípade ENVI-PAK.

Zásada *nullum crimen sine lege* je zásadou vlastnou všetkým civilizovaným krajinám a predstavuje jeden zo základných pilierov požiadavky právnej istoty. Súťažné právo má svoje osobitosti, a to aj v tom, že pracuje s konceptom generálnych klauzúl, čo je odôvodnené požiadavkou na schopnosť súťažných orgánov operatívne reflektovať ekonomickú realitu a tak chrániť verejný záujem na fungovaní nerušenej hospodárskej súťaže. Zásadu *nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege* certa je potrebné rešpektovať aj pri ukladaní sankcií za porušenie súťažných pravidiel. Paušálny záver o nemožnosti trestať porušenie generálnej klauzuly, ktorý prijali slovenské súdy uvádzaných prípadoch, však nezodpovedá prístupu európskych súdov, ani ESĽP, ktoré pri výklade tejto zásady vychádzajú jednak zo samotného znenia zákona (legislatívy), ako aj z jeho výkladu prostredníctvom súdnej praxe³².

Opísané prípady ilustrujú význam nástrojov, ktoré zabezpečujú jednotnú aplikáciu súťažných pravidiel. Bez intervencie Komisie v prípade ENVI-PAK by zrejme súdy neboli náchylné akceptovať argumentáciu úradu o potrebe trestania aj v prípadoch, kedy sa uplatní generálna klauzula. Prípady zároveň ilustrujú vplyv európskeho práva na zásady správneho trestania v slovenskom právnom poriadku, a to v prospech výkladu zabezpečujúceho efektívne a koherentné uplatňovanie európskeho súťažného práva a zároveň rešpektovaní požiadaviek ESĽP.

3 ZÁSADA REFORMATIO IN PEIUS

V tejto časti rozoberieme nálezy Ústavného súdu SR (ÚS SR) vo veci „Siemens AG“³³. Nález nadväzuje na rozhodnutie NS SR³⁴, ktorým NS SR zmenil rozsudok KS BA³⁵ tak, že žalobu zamietla.

Ide o súčasť tzv. prípadu „GIS“, kde úrad rozhodol³⁶ o dohode 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 vo všetkých prípadoch s výnimkou jedného 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.

³⁰ KS BA tu vychádzal z judikatúry NS SR, nastavenej rozsudkom NS SR č. 3 Sžh/3/2010 z 03.05.2011 vo veci „Marianum“.

³¹ Stanovisko Komisie je dostupné v slovenskom jazyku na http://ec.europa.eu/competition/court/antitrust_amicus_curiae.html

³² Bližšie pozri Šabová Z.: Zásada *nullum crimen sine lege* a ukladanie sankcií v súťažnom práve, Právny obzor 2/2013

³³ Nález ÚS SR z 13.01.2016 I. ÚS 505/2015-55

³⁴ Rozsudok NS SR 3Sžhp/1/2013 z 09.06.2015

³⁵ Rozsudok KS BA 3S/228/2009-408 z 28.05.2013

³⁶ 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

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 priťažujúce 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 pôvodne uloženú 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 reformatio 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 dôvodiť, 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 sprísnenie trestu uloženého páchateľovi. 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 páchateľa, 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.

Aj v tomto prípade možno pozorovať „nadmárodný“ vplyv na konečné vyriešenie prípadu. Hoci v slovenskej súdnej praxi nachádzame rozhodnutia, ktoré spravidla bez bližšieho odôvodnenia stroho konštatujú, že túto zásadu je potrebné uplatniť cit: „pokiaľ možno vždy najširšie a vždy iba materiálne, nie formálne“³⁷. Naproti tomu podrobný rozbor judikatúry SDEÚ, ako aj ESĽP, ktorý vykonali NS SR aj ÚS SR v prípade „Siemens AG“ ukazuje, že v prípade správnych deliktov, kde na rozdiel od trestného práva neexistuje jednoznačná zákonná úprava použitia tejto zásady, nie je dôvod na paušálny prístup a je potrebné zaoberať sa okolnosťami konkrétneho prípadu.

4 ZÁVER

Hoci sa na prvý pohľad môže zdať, že prijatím SSP sa pre správne orgány SR nastavuje nový režim v podobe povinnosti priamo aplikovať pri posudzovaní správnych deliktov a ukladaní trestov za ne pravidlá trestného práva, pri podrobnejšom pohľade

³⁷ Nález ÚS SR III. ÚS 392/2010-33, v ktorom ÚS SR použitie tejto zásady zdôvodnil takto cit: „Súčasťou procesných záruk spravodlivého rozhodnutia, resp. minimálnych garancií procesnej povahy je dodržiavanie zásady zákazu reformatio in peius, ktorá sa podľa názoru ústavného súdu musí dodržiavať nielen v trestných veciach, resp. správnych veciach, ale i v disciplinárnych konaniach vedených proti sudcom ako predstaviteľom nezávislej súdnej moci, ktorým hrozí pozbavenie osobnej slobody, alebo aj iná závažná ujma, napr. zbavenie funkcie sudcu, trestné stíhanie sudcu a pod., keďže na toto konanie sa primerane vzťahujú a aplikujú aj príslušné ustanovenia Trestného poriadku

samotné znenie § 195 SSP možno konštatovať, že tomu tak nie je. Ako ukazuje aj rozbor uvádzaných prípadov, správnym sa ukazuje starostlivé skúmanie okolností konkrétnych prípadov a následné vyhodnotenie, či je v danom prípade treba tú-ktorú zásadu uplatniť. Preskúmanie postupu správneho orgánu následne prináleží správneho súdu, ktorý podľa uvedeného ustanovenia SSP posúdi z úradnej povinnosti, či bolo určitú zásadu potrebné uplatniť alebo nie.

Takýto postup je iste pre rozhodujúce správne orgány a správne súdy náročný, avšak plne zodpovedá prístupu, ktorý uplatňuje aj ESĽP. Zároveň je najvhodnejší aj z toho hľadiska, že umožňuje spravodlivo posúdiť a zohľadniť osobitosti veľkého množstva rôznych typov deliktov, spadajúcich do kategórie správnych deliktov, ktoré sa nepochybne odlišujú svojou závažnosťou a mierou spoločenskej škodlivosti. Paušálny prístup, spočívajúci v nastavení „vyššej“ ochrany a štandardu pre delikty malej spoločenskej škodlivosti by na jednej strane paralyzoval vlastnú činnosť verejnej správy, pretože by správnym orgánom neumožňoval alebo podstatne sťažoval účinné postihovanie negatívnej protispoločenskej činnosti. Na druhej strane by takýto prístup zároveň devalvoval posudzovanie vysoko závažných správnych deliktov či trestných činov, pretože by ich kládol na rovnakú úroveň s jednoduchými, málo závažnými deliktami³⁸. Práve z dôvodu veľkej rôznorodosti správnych deliktov sa nám nejaví ako „všielik“ pre trestanie správnych deliktov ani prijatie jednotného procesného predpisu pre správne trestanie, ale skôr čiastočná kodifikácia v jednotlivých oblastiach, ako je tomu napr. v priestupkovom práve. Takýto prístup by zrejme lepšie zabezpečil veľmi žiadúcu právnu istotu aj pre rozhodujúce správne orgány, ktoré na rozdiel od súdov rozhodujú v zákonom stanovených, pomerne krátkych lehotách a často s limitovanými kapacitami.

Použitá literatúra:

ŠRAMELOVÁ, S. - BRITVÍK, T.: Hospodárska súťaž v kontexte ochrany ľudských práv, In Justičná revue, 2011, č. 6-7, str. 861 – 875

WILS, WOUTER, P.J.: EU Antitrust Enforcement Powers and Procedural Rights and Guarantees: The Interplay between EU Law, National Law, the Charter of Fundamental Rights and Fundamental Rights of the EU and the European Convention on Human Rights, In World Competition, 2011, č. 2

KOŠIČIAROVÁ, S.: Povinnosť správneho súdu aplikovať trestnoprávne zásady vo veciach správneho trestania, Justičná revue, 68, 2016, s. 890-899

ŠABOVÁ, Z.: Zásada nullum crimen sine lege a ukládanie sankcií v súťažnom práve, Právny Obzor 2/2013,

Kontaktné údaje:

JUDr. Zuzana Šabová

zuzana.sabova@antimon.gov.sk

Protimonopolný úrad SR, Drieňová 24, 826 03 Bratislava

Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave, Šafárikovo nám. 6, Bratislava

³⁸ K tejto úvahe bližšie pozri aj Musil, J: Několik otázníků nad judikaturou Ústavního soudu ČR v době postmoderny (na příkladu prohlídky jiných prostor a pozemku) <http://www.mvcr.cz/soubor/1-2011-musil-pdf.aspx>