



ROZSUDOK

V MENE SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu senátu - prof. JUDr. PhDr. Petra Potáscha, PhD. a členiek senátu JUDr. Kataríny Benczovej a Mgr. Kristíny Babiakovej - v právnej veci žalobcu (sťažovateľ'a): Siemens Aktiengesellschaft Österreich, so sídlom Siemensstrasse 92, A - 1210 Viedeň, Rakúska republika - práv. zast.: Nedelka Kubáč advokáti s.r.o., IČO: 47255731, so sídlom v Bratislave, Miczkiewiczova 9, za ktorú koná advokát JUDr. Martin Nedelka, Ph.D. - proti žalovanému: Protimonopolný úrad Slovenskej republiky, IČO: 00699063, so sídlom v Bratislave, Drieňová 24 - o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia Rady Protimonopolného úradu Slovenskej republiky č. 190/2017/ODK-2017/KH/R/2/017 zo dňa 15.06.2017 - konajúc o kasačnej sťažnosti žalobcu proti rozsudku Krajského súdu v Bratislave - č. k. 2S/213/2017-329 zo dňa 13. februára 2019 takto

rozhodol:

Rozsudok Krajského súdu v Bratislave č. k. 2S/213/2017-329 zo dňa 13. februára 2019 sa zrušuje a vec sa vracia Správnemu súdu v Bratislave na ďalšie konanie.

Odôvodnenie

I. Konanie pred krajským súdom

1. Krajský súd v Bratislave (ďalej aj ako „krajský súd“ alebo „správny súd“) rozsudkom č. k. 2S/213/2017-329 zo dňa 13. februára 2019 (ďalej aj ako „napadnutý rozsudok“ alebo „rozsudok krajského súdu“) zamietol žalobu žalobcu zo dňa 14. septembra 2017, ktorou sa tento domáhal zrušenia rozhodnutia Rady Protimonopolného úradu Slovenskej republiky (ďalej aj ako „Rada“ alebo „žalovaný“) zo dňa 15.06.2017 č. 190/2017/ODK-2017/KH/R/2/017 (ďalej aj ako „rozhodnutie Rady“ alebo „druhostupňové rozhodnutie“), ako aj rozhodnutia Protimonopolného úradu Slovenskej republiky (ďalej aj ako „PMÚ SR“ alebo „Úrad“) zo dňa 27.12.2007 - č. 2007/KH/1/1/109 (ďalej aj ako „rozhodnutie Úradu“ alebo „prvostupňového

rozhodnutie“) a vrátenia veci žalovanému na ďalšie konanie. Alternatívne sa domáhal toho, aby krajský súd postupom podľa § 192 zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok (ďalej aj ako „SSP“) pokutu uloženú rozhodnutím Rady primerane znížil. Žalobca zároveň žiadal, aby mu bola priznaná náhrada trov konania.

2. Rozhodnutím Rady došlo k zmene rozhodnutia Úradu, a to v bode č. 1 výroku (vymedzenie protiprávneho konania) tak, že na základe dohody pod názvom GQ-Agreement (GQ-Dohoda) zo dňa 15.04.1988, ktorá trvala do 11. mája 2004 viacerí podnikatelia - vrátane žalobcu - a na základe dohody pod názvom E-Group Operation Agreement for GQ-Agreement (EQ-Dohoda) zo dňa 15.04.1988, ktorá trvala do 11. mája 2004 viacerí podnikatelia - vrátane žalobcu - koordinovali svoje správanie na relevantnom trhu výroby a predaja zapuzdrených plynom izolovaných spínacích zariadení (GIS) pre aplikácie 72 kV a vyššie - na území Slovenskej republiky, a to určovaním cien, rozdelením trhu, udržiavaním stabilnej úrovne trhových podielov na základe vopred odsúhlasených kvót, vzájomným obmedzovaním sa pri uzatváraní licenčných zmlúv s tretími osobami a koluzívnym správaním v procese verejného obstarávania, čím podľa § 4 ods. 1 v spojení s § 4 ods. 3 písm. a), b), c) a f) 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 (ďalej aj ako „zákon č. 136/2001 Z. z.“, „ZoHS“, „zákon o hospodárskej súťaži“ alebo „zákon“) uzatvorili dohodu obmedzujúcu súťaž, ktorá je podľa § 4 ods. 1 zákona č. 136/2001 Z. z. zakázaná. Rozhodnutím Rady bolo tiež zmenené rozhodnutie Úradu vo výroku č. 2 - t.j. v časti sankcie - a to tak, že druhostupňovým rozhodnutím bola žalobcovi podľa § 38 ods. 1 zákona č. 136/2001 Z. z. za konanie uvedené v prvom výroku rozhodnutia Rady uložená pokuta v sume 132.770 Eur, ktorú bol žalobca povinný zaplatiť do 90 dní od nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia. Z výroku rozhodnutia Rady pritom vyplýva, že tento protiprávne konanie žalobcu na protisúťažnom konaní vymedzil tak, že sa ho žalobca dopustil „v čase od 20.09.1998 do 13.12.2000 a od 01.04.2002 do 30.04.2004“.

3. Rozhodnutie Rady (č. 190/2017/ODK-2017/KH/R/2/017 zo dňa 15.06.2017) bolo vydané po tom, čo Krajský súd v Bratislave rozsudkom č. k. 1S/182/2009-453 zo dňa 6.8.2014 (ďalej aj ako „prvý rozsudok krajského súdu“) zrušil predchádzajúce rozhodnutie Rady v predmetnej veci (č. 2009/KH/R/52/035 zo dňa 14.8.2009) a vec vrátil žalovanému na nové konanie. Najvyšší súd Slovenskej republiky (ďalej aj ako „najvyšší súd“) rozsudkom sp. zn. 5Sžhu/1/2014 zo dňa 28.4.2016 potvrdil rozsudok krajského súdu (ďalej aj ako „rozsudok najvyššieho súdu“).

4. Z rozsudku najvyššieho súdu vyplýva, že tento považoval za nesporné, že došlo k uzatvoreniu dohody obmedzujúcej hospodársku súťaž, ako aj to, že sa jej žalobca zúčastnil, čo bolo potvrdené aj rozhodnutiami Európskej komisie a Všeobecného súdu EÚ (T-122/07, T-123/07, T-124/07 zo dňa 03.03.2011 vo veci Siemens AG Österreich, VA Tech Transmission & Distribution GmbH & Co., KEG, Siemens Transmission & Distribution Ltd, Siemens Transmission & Distribution SA a Nuova Margini Galileo SpA proti Európskej komisii). Na druhej strane však uviedol, že nie je zrejmé, z čoho krajský súd vychádzal, pri tvrdení, že žalovaný porušil zákaz reformatio in peius, keď Rada žalobcovi v pôvodnom druhostupňovom rozhodnutí znížila pokutu a nezvyšovala ju. Žalovaný sa mal po vrátení veci na ďalšie konanie vysporiadať so všetkými kritériami vyplývajúcimi z § 38 zákona č. 136/2001 Z. z. - aj s ekonomickým vplyvom jednotlivých účastníkov dohody na hospodársku súťaž na území Slovenskej republiky.

5. Najvyšší súd mal za to, že konštatovanie, že GQ-Dohoda obsahovala poznámku, že sa vzťahuje na všetky krajiny sveta, nie je dostatočné na posúdenie skutočného dopadu na trh. Zníženie pokuty nestačí odôvodniť len tým, že v prvostupňovom rozhodnutí bola uložená pokuta nad zákonný rámec 22% z obratu, a preto ju bolo potrebné znížiť na 10% z obratu bez zhodnotenia porušenia zákona žalobcom a jeho skutočného dopadu na relevantný trh. Podľa názoru najvyššieho súdu, z takéhoto odôvodnenia nemožno zistiť voľnú úvahu žalovaného, ako hodnotil porušenie zákona žalobcom. Žalovaný bol povinný vysporiadať sa s dopadom protisúťažného konania na relevantný trh v čase, keď uplatňoval svoju právomoc, t.j. od účinnosti zákona č. 63/1991 Zb. až do 30.04.2004, keďže od 01.05.2004 túto právomoc má Európska komisia.

6. Krajský súd žalobu žalobcu zamietol, keď ani jeden zo žalobných bodov nepovažoval vo veci za relevantný. V úvode odôvodnenia pritom poukázal na to, že správne trestanie (v porovnaní s trestaním v režime trestného práva), má niekoľko špecifik. Odkázal na rozhodnutie najvyššieho súdu vo veci sp. zn. 3Sžhpu/1/2013 zo dňa 09.06.2015 - publikovaného v Zbierke stanovísk a rozhodnutí Najvyššieho súdu SR pod č. R 45/2016 - s osobitným dôrazom na to, že správne trestanie umožňuje jednoduchšie a menej formálne postupy než tie, ktoré sa uplatňujú v trestnom konaní. Obdobne v tomto kontexte odkázal na iný rozsudok najvyššieho súdu - sp. zn. 2Sž/7/2015 zo dňa 22.03.2017 - z ktorého tiež vyplýva, že pri ukladaní sankcií za správne delikty nemožno postupovať striktne v zmysle trestnoprávnych normatívnych ustanovení. Na podporu diferenciácie správneho trestania a postihovania verejnoprávnych deliktov právnymi nástrojmi trestného práva poukázal krajský súd aj na doktrínu (k tomu pozri napr. bod 45 napadnutého rozsudku krajského súdu).

7. Zosumarizoval, že z prvého rozsudku krajského súdu vo veci (sp. zn. 1S/182/2009), ako aj z nadväzujúceho rozsudku najvyššieho súdu (sp. zn. 5Sžhpu/1/2014) vyplýva, že skutok, za spáchanie ktorého je žalobca zodpovedný, sa stal, že ide o trvajúci (trváci) delikt, že tento mal dopad na území Slovenskej republiky a že je na území Slovenskej republiky sankcionateľný. Krajský súd v tejto súvislosti uviedol (bod 46 odôvodnenia napadnutého rozsudku), že „jediným nedostatkom zrušeného rozhodnutia žalovaného bolo nedostatočné odôvodnenie uloženej pokuty v zmysle trestných zásad pre trvajúci správny delikt, nevyhodnotenie osobnej zodpovednosti každého podniku začleneného do kartelu, keď pokuta bola odôvodnená len z hľadiska ekonomických skupín (napríklad Siemens), vyhodnotenie nového metodického pokynu, porušenie princípu zákaz reformatio in peius, skutočný dopad protisúťažnej praxe na relevantný trh a jej vplyv na uloženie sankcie.“.

8. K jednotlivým žalobným bodom žalobcu, krajský súd prezentoval nasledovnú justičnú argumentáciu:

a) uplynutie zákonnej lehoty na uloženie pokuty (body 48 až 50 odôvodnenia napadnutého rozsudku) - žalobca namietal, že počas súdneho konania, ktorého predmetom bol prieskum zákonnosti skorších rozhodnutí Rady, resp. Úradu, riadne plynula lehota na uloženie pokuty (podľa § 38 zákona o hospodárskej súťaži), ktorá podľa žalobcu aj uplynula. V tejto súvislosti žalobca tvrdil, že predmetom jeho postihu boli dva samostatné časového úseky (20.09.1998 - 13.12.2000, 01.04.2002 - 30.04.2004), pričom vo vzťahu k prvému došlo k preklúzii deliktuálnej zodpovednosti podľa ustanovení zákona č. 136/2001 Z. z.. Má za to, že medzi jednotlivými časovými úsekmi protiprávneho konania bol časový priestor, kedy sa žalobcovi protiprávne konanie podľa rozhodnutia Rady nepričítalo. Na uvedené krajský súd reagoval tak, že poslednýkrát došlo k porušeniu povinnosti 30.04.2004, pričom na posúdenie protiprávneho konania žalobcu ako trvajúceho deliktu nemá vplyv, že žalobca v období od 14.12.2000 do 01.04.2002 sa na kartelovej dohode nezúčastňoval, pretože charakter trvajúceho správneho

deliktu, správanie žalobcu, ako aj objekt chránený zákonom zostali nezmenené a tvoria jeden celok. Rovnako sa krajský súd nestotožnil s námietkou žalobcu, že § 246d zákona č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok (ďalej aj ako „OSP“) nespôsobil prerušenie plynutia príslušných lehôt pre zánik zodpovednosti - z dôvodu podanej skoršej správnej žaloby vo veci (k tomu pozri bod 3 tohto odôvodnenia) - pre účely zákona č. 136/2001 Z. z. V kontexte § 246d OSP krajský súd uviedol, že nemožno rozlišovať medzi lehotou pre uloženie sankcie a lehotou pre zánik zodpovednosti (§ 246d OSP - „Ak osobitný zákon upravujúci priestupky, kárne, disciplinárne a iné správne delikty určuje lehoty pre zánik zodpovednosti, prípadne pre výkon rozhodnutia, tieto lehoty počas konania podľa tejto časti neplynú. Obdobne to platí o lehotách pre zánik práva vo veciach daní, poplatkov a odvodov, ktoré sú príjmami štátneho rozpočtu, verejných fondov, rozpočtov obcí, miest a vyšších územných celkov“). Uviedol, že lehota pre uloženie sankcie je súčasťou lehoty pre zánik zodpovednosti, preto nemôžu plynúť úplne nezávisle. Iný názor prezentovaný žalobcom v žalobe je nesprávny a nezodpovedá zneniu § 246d OSP.

b) žalobný bod smerujúci k porušeniu zásady reformatio in peius (bod 51 odôvodnenia rozsudku krajského súdu) v kontexte žalobcom namietanej skutočnosti, že v priebehu konania došlo k zmene internej právnej úpravy žalovaného, na základe ktorej sa rozhoduje o sankciách za protisúťažné konania, a to tak, že metodický pokyn účinný v čase vydania rozhodnutia Rady má byť pre žalobcu výhodnejší, vyhodnotil krajský súd rovnako za nedôvodný [pozn.: „Metodický pokyn o postupe pri určovaní pokút v prípadoch zneužívania dominantného postavenia a dohôd obmedzujúcich súťaž“ zo dňa 01.07.2014 (ďalej aj ako „metodický pokyn 2014“)]. Poukázal na to, že príslušný metodický pokyn PMÚ SR bližšie objasňuje ustanovenia zákona č. 136/2001 Z. z. a nemôže ísť nad jeho rámec. Osobitne uviedol, že metodický pokyn z roku 2014, nemohol priniesť žalobcovi lepší výsledok v predmetnom konaní, ak zároveň nedošlo k zmene zákonnej úpravy. Pre jednoznačné určenie porušenia zákazu reformatio in peius má vplyv len zmena zákona, ku ktorej počas celého konania v predmetnej veci nedošlo.

c) námietka nerešpektovania právneho názoru vysloveného v rozsudku najvyššieho súdu (body 52 až 56 rozsudku krajského súdu) - k predmetnej námietke žalobcu krajský súd uviedol, že ho nespochybňuje, avšak má za to, že je vo veci zároveň potrebné vychádzať z ustálenej rozhodovacej činnosti Všeobecného súdu EÚ, ako aj Súdneho dvora EÚ, pričom judikatúra uvedených súdov je prameňom práva. Doplnil, že ak je konflikt medzi vnútroštátnou úpravou (§ 38 ods. 10 zákona č. 136/2001 Z. z.) a právom EÚ, je potrebné postupovať podľa práva EÚ. Krajský súd uviedol, že tzv. cenové horizontálne dohody (o ktoré ide aj v súdnej veci), predstavujú veľmi závažné protiprávne konanie bez potreby preukazovania skutočného dopadu protiprávneho konania na relevantný trh. Skutočný dopad je dostatočne demonštrovaný, ak je správny orgán schopný poskytnúť špecificky hodnoverný dôkaz indikujúci s rozumnou pravdepodobnosťou, že protisúťažné správanie malo dopad na trh. Súd ustálil, že nie je možné vždy kvantifikovať dopady protisúťažného správania na trh, ako aj to, že účinok protisúťažného konania sa nemusí nevyhnutne viazať na skutočný dopad - v prípade, že je preukázaný protisúťažný predmet vytýkaných správanií, nevyžaduje sa, aby došlo k skutočným protisúťažným účinkom (napr. C-534/07, C-49/92, T-329/01, T-203/01, T-122/07 až T-124/07, T-67/00, T-68/00, T-71/00, T-78/00, T-62/98, T-49/02 až T-51/02, T-38/02, T-241/01). Podľa názoru krajského súdu potom platí, že ak podľa judikatúry európskych súdov nie je relevantný dopad kartelovej dohody na trh (keďže zakázaná je už len samotná existencia dohody bez nevyhnutnej potreby jej reálnej aplikácie), Rada postupovala správne, keď vychádzala z potenciálneho dopadu kartelovej dohody na slovenský relevantný trh a uprednostnila v tejto súvislosti právo EÚ pred vnútroštátnym zákonom. Krajský súd tiež akceptoval, že skutočný dopad na trh podľa § 38 ods. 10 zákona č. 136/2001 Z. z. je jedným z faktorov, na ktoré sa

prihliada pri ukladaní sankcie a tento sa hodnotí spolu s ďalšími faktormi kumulatívne. Nad rozsah uvedeného správny súd poukázal na žiadateľa o leniency program, ktorý potvrdil, že kartelovou dohodou boli ovplyvňované aj projekty na území Slovenskej republiky. Predmetná kartelová dohoda spočívala - okrem iných - v tom, že japonská skupina podnikateľov nebude vstupovať na európske trhy (vrátane československého a neskôr slovenského), čím potenciálne ovplyvnili konkurencieschopnosť a kvalitu výrobkov na európskom (aj slovenskom) trhu. V ďalšej časti odôvodnenia krajský súd doplnil, aké potenciálne dopady mohla mať kartelová dohoda na európsky trh (vrátane slovenského). Podľa § 38 ods. 10 zákona č. 136/2001 Z. z. sa pri ukladaní sankcie má prihliadať na reálny (skutočný) dopad na trh, avšak v súdnej veci je obtiažne vyjadriť reálny dopad na trh aj z dôvodu, že trh je závislý od dopytu po konkrétnom produkte, ktorý žalobca (alebo jeho právni a ekonomickí predchodcovia) ponúkal. Ak v danom čase nebol na trhu dopyt, nemohol žalobca v tom čase reálne nič ponúkať a tým mať reálny dopad na tento trh. V súhrne preto krajský súd uviedol, že Rada správne vyhodnotila kritériá, na ktoré mala v súdnej veci prihliadať, svoje rozhodnutie v príslušnej časti presvedčivo a podrobne odôvodnila a jej závery nevykazujú znaky svojvoľnosti. Podľa názoru krajského súdu významným pre sankcionovanie tohto konania je stav pripravenosti na existenciu dopytu vo forme reálne uzatvorenej kartelovej dohody, na ktorej sa žalobca podieľal, a ktorá vo fáze reálneho dopytu nadobúda aj reálny dopad na trh.

d) námietka porušenia dvojinstančnosti správneho konania (body 57 až 60 rozsudku krajského súdu) bola krajským súdom rovnako vyhodnotená ako nedôvodná, keď súd osobitne poukázal na to, že správne konanie prvého stupňa a správne konanie druhého stupňa tvoria jeden celok. Tak účastník konania, ako aj správny orgán môžu dopĺňať dokazovanie, príp. zopakovať už vykonané dôkazy. Uvedené je determinované aj zásadou materiálnej pravdy, ktorá sa vzťahuje aj na odvolacie konanie, pričom žiadnym zákonným ustanovením nie je obmedzený rozsah či prostriedky dokazovania. Krajský súd poukázal na ustanovenie § 59 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) - ďalej ako „Správny poriadok“, ako aj na to, že odvolací orgán môže prvostupňové rozhodnutie meniť z právnych, ale aj skutkových (faktických) dôvodov. Vzhľadom na apelačný princíp, ktorý platí v správnom konaní, môže odvolací orgán vo veci nanovo rozhodnúť. Vrátenie veci prvostupňovému správne mu orgánu je relevantné v prípade, ak je to opodstatnené z hľadiska hospodárnosti a rýchlosti konania (§ 59 ods. 3 Správneho poriadku). V súvislosti s uloženou sankciou krajský súd uviedol, že žalovaný v druhostupňovom konaní „korigoval výšku uloženej pokuty za trvajúci správny delikt presahujúcej zákonný limit v hornej hranici sadzby, a teda postupoval v súlade s § 59 ods. 1 SP“. Doplnil, že v odvolacom konaní žalovaný neuložil vo veci novú sankciu za správny delikt, o ktorej by sa predtým nekonalo (a proti ktorej žalobca nemal právo brániť sa). Naviac, prostriedky právnej obrany v súvislosti s ňou uplatnil žalobca aj v samotnej správnej žalobe, a preto neboli žalobcovi upreté žiadne práva.

e) námietka žalobcu smerujúca k nezákonnosti uloženej pokuty [kritériá, voľná úvaha správneho orgánu, odôvodnenie sankcie, zánik účelu sankcie, neuplatnenie absorpčnej zásady a i.] (body 61 až 70 napadnutého rozsudku) bola krajským súdom tiež vyhodnotená ako nedôvodná. Krajský súd zreprodukoval kritériá, na ktoré má správny orgán prihliadať v súvislosti s ukladaním sankcie (§ 38 ods. 10 zákona č. 136/2001 Z. z.), odkázal na právo EÚ, ďalej poukázal na funkcie sankcie, a to tak v rovine individuálnej represie a prevencie, ako aj v rovine generálnej prevencie. Doplnil, že pokuta (aj podľa rozhodovacej činnosti najvyššieho súdu) má byť citeľná, ale nie likvidačná (sp. zn. 2Sžhpu/3/2011, sp. zn. 1Sžhpu/4/2008). Odkázal na skutočnosť, že správne orgány majú pri ukladaní sankcie diskrečnú právomoc, pričom súd v uvedenom rozsahu preskúmava iba to, či sankčné rozhodnutie nevybočilo z medzí a hľadísk ustanovených zákonom, t.j. súd neposudzuje účelnosť a vhodnosť správneho

rozhodnutia (R 52/2003). Krajský súd poukázal na rozhodnutie Súdneho dvora EÚ vo veci C-183/02, podľa ktorého za účelom stanovenia pokuty je možné prihliadnuť ako k celkovému obratu podniku, tak i k časti tohto obratu, ktorý sa dosiahol tovarom, ktorý je predmetom porušenia, a ktorý môže poskytnúť údaje o jeho rozsahu. Zároveň však ani jednému z uvedených kritérií nie je možné pripisovať príliš veľký význam (v porovnaní s inými posudzovanými faktormi). Podľa názoru krajského súdu sa Rada zaoberala všetkými relevantnými aspektmi, ktoré majú vplyv na uloženie pokuty podľa § 38 ods. 9 zákona č. 136/2001 Z. z., pričom doplnil, že pokutu uloženú „v dolnej hranici zákonom stanovenej sadzby aj správny súd považuje za primeranú spáchanému správne deliktu, ktorá zabezpečí preventívnu aj represívnu funkciu sankcie.“. Skutočnosť, že správny orgán uložil žalobcovi pokutu po 13 rokoch, vyhodnotil krajský súd tiež ako okolnosť spadajúcu do diskrečnej právomoci správneho orgánu. Nemožno bez ďalšieho predpokladať, že len vlastné uplynutie uvedeného času vedie k tomu, že sankcia už neplní žiadnu funkciu. Naopak, podľa krajského súdu represívnu funkciu uloženej pokuty je možné abstrahovať už len z toho, že žalobca požiadal správny súd o jej moderáciu. Rovnako bolo podľa súdu potrebné prihliadať na to, že uloženie sankcie má plniť aj funkciu generálnej prevencie. V tejto súvislosti doplnil, že konanie pred správnymi orgánmi netrvalo neprimerane dlho (vzhľadom na skutkové okolnosti veci). Krajský súd sa nestotožnil ani s tou námietkou žalobcu, že vo veci nebola - v rozpore so zákonom - uplatnená absorpčná zásada, keď ustálil, že žalobca nebol postihovaný za dva správne delikty (ako sa tento nesprávne domnieva), ale za jeden trváci správny delikt, a preto nebolo dôvodné túto zásadu aplikovať. Skutočnosť, že najskôr bolo toto konanie správnym orgánom identifikované ako dva správne delikty, avšak neskôr vzhľadom na úzku previazanosť GQ-Dohody a EGQ-Dohody, resp. popis protisúťažného konania, toto vyhodnotil ako jeden správny delikt, nie je porušením zákona (zo strany žalovaného). Uvedené platí aj z dôvodu, že skutková veta uvedená v rozhodnutí Rady zodpovedá tomu, čo bolo predmetom správneho konania a zároveň korešponduje so skutkovým vymedzením obsiahnutým v príslušnej výzve správneho orgánu. Podľa názoru žalobcu potom tento od začiatku vedel, čo je predmetom konania a aký postih mu hrozí.

9. Krajský súd v súhrne dospel k záveru, že prihliadajúc na súvisiacu právnu úpravu, judikatúru najvyššieho súdu, Súdneho dvora EÚ, ako aj Súdu prvého stupňa EÚ, skutkové okolnosti veci boli správnymi orgánmi zistené správne, odôvodnenie uloženej sankcie za trváci správny delikt zodpovedá požiadavkám § 46 a § 47 Správneho poriadku, správna úvaha žalovaného je v rámci medzí určených zákonom č. 136/2001 Z. z., a preto žalobu vyhodnotil ako nedôvodnú - zamietol ju.

10. O trovách konania rozhodol krajský súd podľa § 167 SSP.

II. Kasačná sťažnosť

11. Proti rozsudku krajského súdu podal včas kasačnú sťažnosť žalobca (ďalej aj ako „sťažovateľ“), ktorý ju formálne odôvodnil dôvodmi podľa § 440 ods. 1 písm. g), i) a h) SSP. Vo všeobecnej rovine sťažovateľ namietal, že krajský súd konal v rozpore s čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, porušil princípy právneho štátu, zásadu právnej istoty a legitímnych očakávaní. Sťažovateľ tvrdí, že krajský súd mal v rámci nového konania rešpektovať právny názor vyslovený v rozsudku najvyššieho súdu (sp. zn. 5Sžhpu/1/2014), čo sa však podľa sťažovateľa nestalo. Namietal, že z rozsudku krajského súdu nie je zrejmé, že sťažovateľovi bola sankcia Radou uložená po zohľadnení všetkých skutočností odôvodňujúcich jej výšku a s prihliadnutím na ustanovenia zákona o hospodárskej súťaži - vrátane ustanovení o preklúzii.

12. Nesprávne právne posúdenie veci krajským súdom (§ 440 ods. 1 písm. g) SSP) vidí sťažovateľ v tom, že krajský súd pochybil pri interpretácii

- (i) povinnosti Rady postupovať v novom konaní podľa rozsudku najvyššieho súdu
- (ii) povinnosti Rady preveriť a posúdiť skutočné dopady údajného protisúťažného konania sťažovateľa na území Slovenskej republiky za účelom uloženia pokuty
- (iii) uplatnenia § 38 ods. 10 zákona o hospodárskej súťaži pri zdôvodnení uloženej sankcie
- (iv) otázky márneho uplynutia lehoty pre uloženie pokuty podľa § 38 ods. 8 zákona o hospodárskej súťaži
- (v) otázky porušenia princípu uplatnenia priaznivejšej právnej úpravy pri stanovení pokuty
- (vi) zákonnosti uloženej pokuty

13. Ako kasačný dôvod podľa § 440 ods. 1 písm. i) SSP vymedzil sťažovateľ to, že krajský súd nerešpektoval právny názor vyjadrený v rozsudku najvyššieho súdu, podľa ktorého bola Rada povinná preveriť a posúdiť v súlade s § 38 ods. 10 zákona skutočné dopady údajného protisúťažného konania sťažovateľa na území Slovenskej republiky za účelom uloženia pokuty sťažovateľovi.

14. Existenciu kasačného bodu podľa § 440 ods. 1 písm. h) SSP vníma sťažovateľ v tom, že krajský súd sa v napadnutom rozsudku vôbec nevysporiadal s námietkou sťažovateľa, ktorá sa týkala osemročnej objektívnej lehoty pre uloženie pokuty vo vzťahu k jeho údajnému protisúťažnému konaniu v období od 20.09.1998 do 13.12.2000, ktorá už mala podľa sťažovateľa jednoznačne uplynúť. Krajský súd zároveň nevysvetlil, prečo považuje prekluzívnu lehotu na uloženie sankcie podľa § 38 ods. 8 zákona o hospodárskej súťaži za lehotu, ktorá stanovuje zánik zodpovednosti za protisúťažné konanie.

[Nesprávne právne posúdenie veci - právna záväznosť skoršieho rozsudku najvyššieho súdu, potreba doplniť dokazovanie pre účely overenia kritéria relevantného pre výšku pokuty - skutočný dopad na trh]

15. Sťažovateľ v kasačnej sťažnosti primárne brojí proti tomu, že rozsudkom najvyššieho súdu bola Rade uložená povinnosť v novom konaní preveriť a posúdiť skutočné dopady údajného protisúťažného konania sťažovateľa na území Slovenskej republiky, avšak Rada namiesto toho, aby tak urobila, len „polemizuje“ s názorom najvyššieho súdu. Toto mal krajský súd v rámci súdneho prieskumu - v rozpore so zákonom - akceptovať, keď odkazujúc na právo EÚ súhlasil so žalovaným v tom, že v prípade kartelových dohôd sa negatívne dopady na trh predpokladajú. V tomto kontexte považuje sťažovateľ za neprijateľné aj to, že pre účely ustálenia sankcie postačuje potenciálny dopad kartelovej dohody na slovenský relevantný trh - odkazujúc na údajnú prednosť práva EÚ v predmetnej otázke. Krajský súd na základe tohto potom dospel - podľa sťažovateľa - k nesprávnemu právnemu záveru, že ustanovenie § 38 ods. 10 zákona neznamena, že iba správanie, ktorého negatívne účinky je možné presne identifikovať, je možné označiť za protiprávne.

16. Podľa sťažovateľa krajský súd nesprávne právne posúdil povinnosť Rady rešpektovať právne záväzný názor vyjadrený v rozsudku najvyššieho súdu (sp. zn. 5Sžhpu/1/2014) a zároveň tento názor ani on sám nerešpektoval. Uviedol, že z odôvodnenia rozsudku najvyššieho súdu (str. 33 a 34) vyplýva povinnosť Rady v novom konaní dôkladne posúdiť skutočný dopad predmetného protisúťažného konania na území SR a v prípade jeho preukázania, tento dopad hodnotiť a odôvodniť v kontexte uloženej sankcie. Rada však takto nepostupovala a podľa sťažovateľa v bodoch 830 až 866 odôvodnenia (druhostupňového rozhodnutia) sa len snaží presvedčiť, že skutočné dopady protisúťažného konania nie je možné a vlastne ani potrebné v danom prípade presne určiť. Tento postup Rady pritom krajský súd

(v rozpore so zákonom) akceptoval, a to napriek tomu, že túto povinnosť (viazanosť právnym názorom súdu) Rada mala tak podľa OSP, ako aj podľa Ústavy SR (právo na spravodlivý proces). Sťažovateľ v rámci svojej argumentácie odkázal kasačný súd aj na rozhodnutie najvyššieho súdu vo veci sp. zn. 3Cdo/12/2016, podľa ktorého - nerešpektovanie právne záväzného názoru kasačného súdu, a to len na základe vlastného uváženia, je neprípustným postupom, ktorý narúša princíp právnej istoty. Obdobne sťažovateľ odkázal súd na rozhodnutia Ústavného súdu ČR - sp. zn. IV ÚS 1642/11, resp. v náleze sp. zn. Pl. ÚS 4/06. V tomto zmysle považoval za potrebné poukázať na tzv. kasačnú a precedentnú záväznosť rozhodnutí súdov s tým, že kasačná záväznosť vykazuje vyšší stupeň rigidity ako precedentná. Sťažovateľ má vzhľadom na uvedené za to, že tak Rada, ako aj krajský súd mali bezpodmienečne akceptovať skorší právny pokyn daný im v rozhodnutí najvyššieho súdu a nie tento spochybňovať (v rámci nového konania vo veci).

17. Ako to vyplýva z tohto článku rozsudku, uvedené pochybenie krajského súdu vníma sťažovateľ nielen ako naplnenie kasačného bodu podľa § 440 ods. 1 písm. g), ale aj podľa § 440 ods. 1 písm. i) SSP.

18. V tejto súvislosti sťažovateľ navyše spochybnil postup krajského súdu, ktorý v súdnej veci priznal rozhodovacej praxi súdov EÚ prednosť - i keď sťažovateľ uznáva, že za určitých (špecifických) okolností takáto prednosť existovať môže. Má však za to, že v predmetnej veci sa rozhodovalo výlučne na základe národnej právnej úpravy, pričom prednosť práva EÚ sa vzťahuje iba na riešenie prípadného konfliktu národného a úijného práva, t.j. na konflikt prameňov práva - avšak nie na konflikt rozhodnutia/rozsudku ako aktu aplikácie práva a úijného práva ako prameňa práva. Podľa sťažovateľa je predmetný argument krajského súdu irelevantný aj z dôvodu, že protisúťažné konanie, ktoré je predmetom rozhodnutia Rady, sa viaže na časový úsek pred vstupom Slovenskej republiky do Európskej únie, a preto bol rozhodovaný výlučne podľa národnej právnej úpravy. Doplnil, že ak by sa aj vec neposudzovala podľa národnej právnej úpravy, článok 5 Nariadenia č. 1/2003 poskytuje členským štátom procesnú autonómiu národného práva pri ukladaní pokút.

19. Krajskému súdu potom podľa sťažovateľa neprislúchalo prehodnocovať, resp. skúmať správnosť právnych názorov najvyššieho súdu, ale vychádzajúc z princípu *iura novit curia*, mal tieto právne názory v rámci svojej rozhodovacej praxe implementovať.

20. V súvislosti s uvedeným sťažovateľ namietol aj to, že krajský súd v rámci napadnutého rozsudku odkázal na európsku judikatúru, ktorá však nerieši to, že by pre účely ukladania sankcie nebolo relevantné skúmať skutočný dopad protisúťažného konania na národný trh. Poukazuje na to, že je potrebné rozlišovať medzi zodpovednosťou za protisúťažné konanie (na strane jednej) a uložením zodpovedajúcej pokuty (na strane druhej). Sťažovateľ nerozporoval, že pre účely tvrdého kartelu nie je potrebné preukazovať jeho konkrétne dopady na trh, resp. tieto dopady je možné predpokladať. Iná situácia je však v prípade, ak sa už ukladá sankcia za takéto protiprávne konanie, keď skutočný dopad na národný trh je jedným z kritérií, na ktoré je potrebné prihliadať. Z uvedeného dôvodu považuje sťažovateľ judikatúru, na ktorú krajský súd odkázal, za irelevantnú. Sťažovateľ poukázal na to, že je potrebné uskutočniť dve preverenia - a) preverenie zodpovednosti za kartel (§ 4 ods. 1 zákona o hospodárskej súťaži) a b) stanovenie primeranej sankcie (§ 38 ods. 10 zákona o hospodárskej súťaži), ktoré ustanovenie výslovne určuje, že pri stanovení výšky sankcie sa berie do úvahy povaha, skutočný dopad na trh a tam, kde je to účelné, veľkosť relevantného trhu. Podľa názoru sťažovateľa potom Rada nemohla upustiť od overenia predmetnej skutočnosti, keďže skúmanie predmetného kritéria vyplýva priamo z právnej úpravy Slovenskej republiky a rozhodovacia prax úijných súdov, resp. právo

EÚ je v predmetnej otázke bezpredmetná.

21. V súhrne má preto sťažovateľ za to, že v súlade s rozsudkom najvyššieho súdu, Rada mala v novom konaní vykonať ďalšie dokazovanie a preveriť napríklad veľkosť slovenského trhu dotknutého údajným protisúťažným konaním sťažovateľa, konkrétny počet projektov na území SR ovplyvnených týmito konaniami, následne zvýšenie cien GIS na území SR atď.

[Nesprávne právne posúdenie veci - márne uplynutie prekluzívnej lehoty v kontexte uloženia pokuty, trváci delikt c/a dva správne delikty]

22. Podľa názoru sťažovateľa, krajský súd nesprávne posúdil aj otázku márneho uplynutia lehoty pre uloženie pokuty, pričom v napadnutom rozsudku sa tento údajne vôbec nevysporiadal s námietkou sťažovateľa uvedenou v žalobe, že osemročná objektívna lehota pre uloženie pokuty vo vzťahu k jeho údajnému protisúťažnému v období od 20.09.1998 do 13.12.2000 už uplynula. Tým je vo vzťahu k tejto skutočnosti daný aj kasačný dôvod podľa § 440 ods. 1 písm. h) SSP. Krajský súd totiž vôbec nezdôvodnil, prečo prekluzívna lehota v § 38 ods. 8 zákona o hospodárskej súťaži je nielen lehotou pre uloženie pokuty, ale aj lehotou pre zánik zodpovednosti.

23. Sťažovateľ v súvislosti s plynutím lehôt v kontexte podanej (skoršej) správnej žaloby poukázal na to, že podľa § 246d OSP, neplynuli „lehoty pre zánik zodpovednosti“, avšak ustanovenie § 38 ods. 8 zákona o hospodárskej súťaži upravuje lehotu na uloženie pokuty, čo (podľa sťažovateľa) nie sú identické právne inštitúty. Práve z tohto dôvodu má za to, že lehota na uloženie pokuty (podľa § 38 ods. 8 zákona o hospodárskej súťaži) počas predchádzajúceho súdneho prieskumu Rady a Úradu riadne plynula - resp. uplynula.

24. Podľa názoru sťažovateľa je možné jeho výklad o tom, že sa nejedná o rovnaké inštitúty (lehota pre zánik zodpovednosti c/a lehota pre uloženie pokuty) oprieť aj o doktrinálny prameň (Blažo, O. Kalesná, K. Zákon o ochrane hospodárskej súťaže. Komentár, C. H. BECK, 2012, str. 211), z ktorého vyplýva, že lehota (podľa § 38 ods. 8 zákona) určuje, že uvedená prekluzívna lehota sa „vzťahuje na uloženie pokuty za správny delikt, čo však neznamená, že by sa toto protiprávne konanie akýmkoľvek spôsobom premlčovalo, či zaniklo právo o ňom rozhodnúť“.

25. Ďalej tvrdí, že minimálne vo vzťahu k časti skutku, ktorého sa mal dopustiť v čase od 20.09.1998 do 13.12.2000, zanikla možnosť správnych orgánov uložiť mu pokutu. Skutok, ktorého sa dopustil, totiž nepovažuje za jeden trváci delikt. Naopak, má za to, že ide o samostatné delikty so samostatnými časovými úsekmi ich páchania, a preto sa tieto majú aj takto posudzovať (pre účely zániku možnosti uložiť za ne pokutu). Podľa názoru sťažovateľa, objektívna lehota vo vzťahu ku skutku vymedzenému za časový úsek 20.09.1998 - 13.12.2000 začala plynúť 14.12.2000 a táto uplynula (a to aj v prípade, ak by mal platiť záver, že táto počas správneho súdneho konania spočívala).

26. Podľa názoru sťažovateľa je potrebné rozlišovať medzi lehotou pre zánik zodpovednosti a lehotou pre uloženie pokuty, keďže ak aj lehota pre uloženie pokuty (§ 38 ods. 8 zákona) uplynie/uplynula, neznamená to, že správny orgán nemá možnosť rozhodnúť o vine podnikateľa v rámci protisúťažnej právnej úpravy (a to napr. pre súkromnoprávne účely podľa zákona č. 350/2016 Z. z.). Poukazuje tiež na to, že ak by uvedené inštitúty mali byť totožné, toto by mal zákonodarca jasne a jednoznačne vymedziť, keďže opak by znamenal porušenie princípu právnej istoty a zásady legitímnych očakávaní.

27. Diferenciáciu predmetných inštitútov sťažovateľ opiera aj o rozhodnutie Rady vo veci - č. 2012/KH/R/014 zo dňa 13.04.2012 (body 36 až 39). Má za to, že ak už správny orgán

predmetným inštitútom pripísal v jednom zo svojich rozhodnutí rozličný obsah, je potrebné podľa tejto interpretácie postupovať aj v jeho prípade. Na strane druhej, v rozhodnutí Rady sa táto predmetnej námietke sťažovateľa venovala, avšak nedostatočne. Odôvodnenie rozhodnutia Rady je v predmetnej časti zmätočné a nejasné. Sťažovateľ tiež tvrdí, že argumentácia žalovaného rozhodnutím najvyššieho súdu - sp. zn. 2Sž/10/2010 nie je priliehavá, keďže uvedené rozhodnutie sa netýkalo súťažného práva.

28. Sťažovateľ je preto v súhrne presvedčený, že ustanovenie § 246d OSP môže byť správne a ústavne konformným výkladom interpretované - v spojení s požiadavkou na určitosť a zrozumiteľnosť právnej normy - jedine aplikáciou tzv. jazykového výkladu, keďže v súdom prípade práve takýto výklad je realizáciou právnej istoty a predvídateľnosti práva ako jedného zo základných atribútov právneho štátu. Berúc do úvahy uvedené - podľa sťažovateľa - sa ustanovenie § 246d OSP na zákon o hospodárskej súťaži, resp. na plynutie lehôt podľa § 38 ods. 8 zákona nevzťahuje, a preto otázku márneho uplynutia príslušnej (zákonnej) lehoty krajský súd neposúdil správne.

29. Sťažovateľ sa nestotožnil s tvrdením správnych orgánov, resp. krajského súdu, že jeho konanie (vymedzené dvoma časovými úsekmi) bolo jedným trvácim deliktom, keďže v čase od 14.12.2000 do 01.04.2002 sa na údajnej zakázanej dohode nezúčastňoval. V tomto zmysle poukazuje na záver Rady vyjadrený v bode 748 jej rozhodnutia, kde táto poukazuje na krátke prerušenie protiprávneho konania sťažovateľa s tým, že tento neskôr (po tomto prerušení) obnovil svoje protisúťažné konanie (od 01.04.2002). Odkazujúc na rozhodnutie Všeobecného súdu EÚ v spojených veciach T-147/09 a T-148/09 (Marine hoses) - body 68 - 70 - sťažovateľ popiera, že by sa v jeho prípade jednalo o jeden trváci správny delikt.

30. Má za to, že ak Rada v rozhodnutí akceptovala prerušenie a následné obnovenie protisúťažného konania sťažovateľa, bola povinná sa v texte svojho rozhodnutia riadne vysporiadať so súvisiacim časovým faktorom. Toto však podľa názoru sťažovateľa neurobila Rada, ako ani krajský súd v napadnutom rozsudku.

[Nesprávne právne posúdenie veci - priaznivejšia právna úprava v prospech sťažovateľa]

31. Sťažovateľ v sťažnosti namieta aj to, že krajský súd nesprávne posúdil otázku zmeny právnej úpravy v prospech sťažovateľa (v priebehu správneho konania). Počas správneho konania vo veci sťažovateľa totiž bol prijatý metodický pokyn, ktorý upravoval inú metodiku výpočtu pokuty ako bola metodika pôvodne uplatnená vo vzťahu k sťažovateľovi. Napriek tomu však správne orgány na túto priaznivejšiu právnu úpravu - metodický pokyn 2014 - v jeho veci neprihliadali, čo krajský súd napadnutým rozsudkom odobril.

32. Krajský súd dospel k záveru, že k zmene zákonnej právnej úpravy v otázkach relevantných pre uloženie pokuty v rozhodnom čase (t.j. v priebehu správneho konania) nedošlo a zmena interných predpisov Úradu je v tomto kontexte bez relevancie, keďže metodický pokyn ako interný predpis vychádza zo zákona o hospodárskej súťaži.

33. Sťažovateľ však namieta, že v konkrétnostiach (ktoré sú relevantné aj pre určenie výšky sankcie) k zmenám - v rámci metodických pokynov - došlo, a preto sa na túto zmenu malo prihliadať. Osobitne v tejto súvislosti poukázal na to, že kým podľa internej úpravy z roku 2003 sa výška pokuty odvíjala od celkového obratu podnikateľa, podľa metodického pokynu 2014 determinuje výšku pokuty už len obrat dosiahnutý relevantnou činnosťou - ako obrat dosiahnutý z predaja tovarov a služieb, ktorých sa narušenie alebo obmedzenie hospodárskej súťaže priamo alebo nepriamo dotýka. Na základe toho potom sťažovateľ dospel k záveru, že rozdiel v základe pokuty (ak by sa na jeho vec aplikoval metodický pokyn 2014), by bol 2.626.472 Eur, t.j. výrazne nižšia by bola aj samotná pokuta, ktorá by sa sťažovateľovi uložila

(ak by sa táto ukladala podľa metodického pokynu 2014).

34. Podľa názoru sťažovateľa je neprípustný výklad uplatnený krajským súdom, podľa ktorého je pri skúmaní zmeny právnej úpravy v prospech páchatel'a správneho deliktu relevantné skúmať len zmenu zákonnej úpravy. Takýto výklad považuje za formalistický, prieči sa prirodzenej spravodlivosti a princípom legitímneho očakávania. Práve metodickým pokynom správny orgán redukuje priestor svojej správnej úvahy a je možné považovať ho za nástroj dôvery v postup správnych orgánov. Nie je však možné akceptovať to, aby v niektorých prípadoch metodický pokyn uplatnený bol a v iných nie. Toto sa prieči princípom právneho štátu, právnej istoty a predvídateľnosti práva.

[Nesprávne právne posúdenie veci - zákonnosť uloženej pokuty]

35. Sťažovateľ namieta aj závery krajského súdu o zákonnosti uloženej pokuty. Tvrdí, že výška pokuty uložená sťažovateľovi rozhodnutím Rady je naďalej nejasná a nepreskúmateľná. Krajský súd síce v napadnutom rozsudku dospel k záveru, že odôvodnenie pokuty zodpovedá požiadavkám § 46 a § 47 Správneho poriadku, resp. že táto nevybočuje z rámca správnej úvahy, avšak sťažovateľ tieto závery krajského súdu nepovažuje za zákonné.

36. V rozhodnutí Rady nie je vysvetlené, akým výpočtom bola pokuta určená a akými úvahami sa riadila Rada pri jej stanovení. Sťažovateľ tvrdí, že naďalej nechápe, ako dospela Rada k pokute, ktorá mu bola uložená, čo platí o to viac, že táto je fakticky v rovnakej výške ako bola pokuta uložená skorším rozhodnutím Rady, ktoré bolo zrušené v rámci predchádzajúceho súdneho prieskumu. V tomto zmysle poukazuje na to, že Rada mala v novom konaní prihliadať na skutočný dopad protisúťažného konania sťažovateľa na slovenský trh, pričom to, že tak neurobila, je možné odvodiť aj z toho, že sťažovateľovi bola uložená rozhodnutím Rada rovnaká pokuta, aká jej už bola skôr uložená (i keď neskôr zrušená rozsudkami súdov). Uloženie pokutu teda považuje za nedostatočne odôvodnenú a aj za nepreskúmateľnú.

37. Podľa sťažovateľa, Rada vôbec neodôvodnila svoj záver ohľadom potenciálnych dopadov protisúťažného konania sťažovateľa na výšku predmetnej pokuty (podľa § 38 ods. 8 zákona o hospodárskej súťaži). Ak krajský súd tento postup Rady akceptoval, tak aj túto otázku nesprávne právne posúdil (pri skúmaní súvisiacej právnej úpravy).

III. Vyjadrenie žalovaného ku kasačnej sťažnosti žalobcu

38. Ku kasačnej sťažnosti sa podaním zo dňa 15. augusta 2019 vyjadril žalovaný, ktorý poukázal na to, že Krajský súd v Bratislave v rámci rôznych (skorších) súdnych konaní napádajúcich rozhodnutie Rady Protimonopolného úradu Slovenskej republiky - č. 2009/KH/R/2/035 zo dňa 14.08.2019 (poznámka kasačného súdu - skoršie rozhodnutie Rady vo veci) už rozhodoval o podaných správnych žalobách účastníkov konania majúcich základ v tej istej dohode obmedzujúcej súťaž. Vo všetkých prípadoch rozhodol tak, že rozhodnutie žalovaného zrušil (konania sp. zn. 1S 180/2009, sp. zn. 3S/231/2009, sp. zn. 3S/230/2009, sp. zn. 3S/228/2009, sp. zn. 1S 182/2009, sp. zn. 4S 213/2009, sp. zn. 3S 229/2009).

39. Na základe odvolania žalovaného, najvyšší súd vo všetkých uvedených veciach (s výnimkou veci, ktorá je predmetom tohto konania) rozhodol tak, že rozsudky krajského súdu zmenil tak, že žalobu zamietol (sp. zn. 2Sžhpu/1/2013, sp. zn. 8Sžhpu/1, 2, 3/2013, sp. zn. 3Sžhpu/1/2013, sp. zn. 8Sžhpu/4/2013, sp. zn. 7Sžhpu/1/2013 a sp. zn. 2 Sžhpu/3/2014). Jedine vo veci sp. zn. 5Sžhpu/1/2014 rozhodol najvyšší súd tak, že zrušujúci rozsudok krajského súdu (sp. zn. 1S 182/2009) potvrdil.

40. Žalovaný ďalej uviedol, že vo vzťahu k rozsudku najvyššieho súdu - sp. zn. 3Sžhpu/1/2013 rozhodoval aj Ústavný súd Slovenskej republiky (ďalej aj ako „ústavný súd“), ktorý nálezom sp. zn. I. ÚS 505/2015 zo dňa 18.11.2015 rozhodol, že práva sťažovateľa konaním, resp. napadnutým rozsudkom najvyššieho súdu porušené neboli.

41. Žalovaný uviedol, že podaná kasačná sťažnosť žalobcu neobsahuje novú argumentáciu. Tento fakticky opakuje svoje tvrdenia prezentované v rámci správneho konania, ako aj v rámci konania pred krajským súdom. Žalovaný sa s napadnutým rozsudkom krajského súdu stotožňuje a nesúhlasí s tým, že by rozsudok krajského súdu bol nepreskúmateľný pre nedostatok dôvodov.

42. V súvislosti s námietkou nerešpektovania právneho názoru vysloveného v rozsudku najvyššieho súdu (sp. zn. 5Sžhpu/1/2014) žalovaný odcitoval jeho vybrané časti (bod 11 vyjadrenia žalovaného), keď zhrnul, že krajský súd aj najvyšší súd vo svojich rozsudkoch skonštatovali, že Úrad, ako aj Rada vec správne vecne a právne posúdili, avšak pochybili pri ukladaní pokuty. V novom druhostupňovom rozhodnutí (rozumej rozhodnutie Rady podľa tohto rozsudku) sa preto Rada zaoberala skutočnosťami dôležitými práve pre uloženie pokuty.

43. Žalovaný sa vo svojom vyjadrení najmä nestotožnil s tvrdením sťažovateľa, že by zo skoršieho rozsudku najvyššieho súdu vyplynula povinnosť vykonania ďalšieho dokazovania alebo vyčíslenia skutočného dopadu na trh. Najvyšší súd poukazoval na potrebu zhodnotenia skutočného dopadu protisúťažného konania na uložení pokuty.

44. Následne žalovaný odcitoval ustanovenie § 38 ods. 10 zákona o hospodárskej súťaži (v znení účinnom v čase protiprávneho konania) a doplnil, že predmetné kritériá majú demonštratívnu povahu. Má za to, že nie všetky kritériá je možné zohľadniť v každom prípade, keďže napr. niektoré z nich sa viažu práve výlučne na správny delikt dohody obmedzujúcej súťaž, resp. veľkosť relevantného trhu sa zohľadňuje iba tam, kde je to účelné.

45. Žalovaný uviedol, že „skutočný dopad“ je iba jeden z možných faktorov, ktorý úrad zvažuje, pričom zákon ustanovuje iba povinnosť jeho zhodnotenia, čo znamená, že tento faktor - faktor skutočného dopadu na trh, PMÚ SR vyhodnotí spolu s ďalšími faktormi a na základe ich kumulatívneho posúdenia určí výšku pokuty.

46. PMÚ SR poukázal na to, že skorším rozsudkom najvyššieho súdu vo veci neboli spochybnené skutkové závery a právne posúdenie veci ohľadne existencie kartelu.

47. Žalovaný vo svojom vyjadrení ďalej uviedol, že skutočný dopad kartelu na trhu v Slovenskej republike nebolo možné pri dohode obmedzujúcej súťaž - ani s ohľadom na vplyv konania žalobcu na dopad na trh jednoznačne konkrétne vyčíslieť. Zároveň však uvádza, že podľa európskej judikatúry to ani potrebné nie je. Poukázal pritom na rozsudok vo veci Roquette Frères SA - T-322/01), z ktorého vyplýva, že skutočný dopad kartelu na trh môže byť dostatočne preukázaný, ak môže úrad na ochranu hospodárskej súťaže preukázať konkrétne a hodnoverné indície, ktoré s primeranou pravdepodobnosťou naznačujú, že kartel mal dopad na trh.

48. Rada pritom vo svojom rozhodnutí zdôraznila, že takýto záver prijala vo svojom rozhodnutí aj Európska komisia (COMP/F/38.899), a to s ohľadom na absenciu informácií o pravdepodobných cenách GIS projektov v EEA oblasti pri absencii zakázanej dohody. Podľa vyjadrenia žalovaného, uvedené možno konštatovať aj v prípade posudzovania dopadu správania účastníka konania na slovenský trh. Aj Európska komisia sa preto podľa žalovaného nespoliehala výlučne na skutočný, reálny dopad na trh, podľa ktorého skutočný dopad pri ukladaní pokuty je možné zohľadniť iba vtedy, keď tento je reálne merateľný. Rovnaký

postup je podľa žalovaného možné a potrebné aplikovať aj v tomto prípade, keďže ak by nemerateľnosť skutočného dopadu na trh mala mať za následok liberáciu účastníka konania z protiprávneho správania, viedlo by to k nemožnosti postihovania značného počtu realizovaných kartelov.

49. V súvislosti s argumentáciou sťažovateľa, že zatiaľ čo na účely preukázania protisúťažného konania nie je potrebné vyčíslieť skutočný dopad na trh, ale pre určenie výšky pokuty to potrebné je, žalovaný uviedol, že toto považuje za nezmyselné, keďže v takomto prípade by pokutu ani nebolo možné vypočítať. Opätovne pritom potvrdil, že skutočný dopad na trh je iba jedným z možných faktorov, ktorý úrad berie do úvahy pri kalkulácii výšky pokuty. Žalovaný tiež uviedol, že výklad prezentovaný sťažovateľom smerujúci k tomu, že pre účely uloženia sankcie je v súdnej veci potrebné preukázať skutočný dopad dohody na slovenský trh, je scestný aj z dôvodu, že ak by predmetné kritérium malo byť aplikované vždy, nesankcionovateľnými by sa stali napr. aj tzv. cieľové dohody, dohody, ktoré sa v praxi nerealizovali, príp. dohody, ktoré sa ich účastníkom nakoniec nepodarilo implementovať.

50. V tejto súvislosti žalovaný poukázal na to, že vzhľadom na aplikačné problémy, s účinnosťou od 01.07.2014 došlo k zmene právnej úpravy, pričom od uvedeného dátumu ustanovenie zákona (§ 38) určuje ako jedno z kritérií dopadajúcich na sankciu aj prípadný dopad na trh. Poukázal na to, že aj podľa dôvodovej správy mala táto zmena iba deklaratórny charakter. Doplnil, že celosvetový kartel, ktorý bol predmetom tohto konania, bol predmetom konania aj pred príslušnými orgánmi v Českej republike, Maďarsku, resp. Súdnym dvorom EÚ, pričom žalovaný nemá vedomosť o tom, že by pre účely uloženia sankcie bol vyčíslovaný skutočný dopad kartelu na konkrétny trh v tom-ktorom štáte.

51. V bode 37 vyjadrenia poukázal na to, že uložená sankcia bola predmetom rozhodovania aj slovenských súdov (k tomu pozri aj toto odôvodnenie vyššie), pričom v žiadnom z týchto rozhodnutí nebolo potrebné (konkrétnejšie) vyčíslieť skutočné dopady na trh na území Slovenskej republiky. V súhrne má žalovaný za to, že Rada rešpektovala právny názor najvyššieho súdu vyjadrený v rozsudku (sp. zn. 5Sžhpu/1/2014) a riadne sa so súvisiacimi otázkami vo svojom rozhodnutí vysporiadala. Podľa žalovaného je rozsudok krajského súdu jasný, preskúmateľný s logickými závermi a odôvodnením, ktoré je v súlade so zákonom, ako aj judikátúrou Súdneho dvora EÚ. Žalovaný popiera, že by došlo k ignorovaniu právneho názoru najvyššieho súdu vyjadreného v jeho skoršom rozsudku vo veci (sp. zn. 5Sžhpu/1/2014).

52. V ďalšom sa žalovaný vyjadril k samotnej pokute, a to najmä v kontexte námietky sťažovateľa, že správnym orgánom nebolo prihliadané na zmenu právnej úpravy, ktorá mala byť v jeho prospech. Uviedol, že pokuta, ktorá bola sťažovateľovi uložená, je s prihliadnutím na všetky okolnosti veci naozaj nízka. Zároveň deklaroval, že zákonná právna úprava vzťahujúca sa na sankcionovanie (§ 10 ods. 3 a § 38 ods. 10 zákona o hospodárskej súťaži) sa v relevantnom čase nemenila. Nemenil sa obsah pojmu obrat (§ 10 ods. 3 zákona), ako ani kritériá, na ktoré sa pri určovaní výšky sankcie prihliada (§ 38 ods. 10 zákona).

53. Vzhľadom na to, že metodický pokyn len vykonáva zákonné znenie právnej úpravy, jeho prípadná zmena nemohla privodiť sťažovateľovi zmenu vo výške uloženej pokuty. Podľa názoru žalovaného, sťažovateľ si zamieňa pojmy priaznivejšia právna úprava a priaznivejšia výška pokuty. Žalovaný v tejto súvislosti potvrdil, že podľa aktuálneho metodického pokynu (metodický pokyn 2014) je východiskom pri určovaní pokuty obrat (bez daní) dosiahnutý podnikateľom z predaja tovarov a služieb, ktorých sa narušenie alebo obmedzenie súťaže priamo alebo nepriamo dotýka, a to na vymedzenom priestorovom relevantnom trhu.

54. Zároveň však uviedol, že Rada pri posudzovaní toho, aký obrat by mal byť základom pre výpočet pokuty, vychádzala z toho, že účastník konania nemal v posudzovanom období tržby na slovenskom trhu a tiež zohľadnila ťažkú dostupnosť a možnú overiteľnosť údajov viažucich sa na jeho predaje týkajúce sa GIS z roku 2006. Žalovaný poukázal na to, že aj podľa metodického pokynu 2008, v prípadoch, kedy nie je možné relevantný obrat určiť alebo vyčíslieť, PMÚ SR postupuje v závislosti od špecifik jednotlivého prípadu a ako alternatívu relevantného obratu použije taký údaj, ktorý najviac zodpovedá relevantnému obratu tak, aby boli zachované základné východiská ukladania pokút. Takýmto údajom môže byť aj celkový obrat, hodnota zákazky pri verejnom obstarávaní, príp. jej časť a pod.

55. Žalovaný navyše poukázal na to, že táto otázka (t.j. argument zmeny právnej úpravy v prospech sťažovateľa) už bola predmetom súdneho konania tak na úrovni najvyššieho súdu, ako aj na úrovni ústavného súdu vo veci sp. zn. I. ÚS 505/2015 (k tomu pozri body 52 až 55 vyjadrenia žalovaného).

56. V kontexte pokuty poukazuje žalovaný na to, že aj podľa metodických pokynov (či už 2008 alebo 2014) sa uplatňuje správna úvaha pri ukladaní sankcie. PMÚ SR prihliada napr. na postavenie podnikateľa na trhu a na to, aby bol zachovaný optimálny preventívny a represívny účinok sankcie (PMÚ SR napr. môže napr. aplikovať faktor zvýšenia pokuty). Správny orgán sa môže tiež od metodického pokynu odchýliť, ak je to dôvodné. Žalovaný teda popiera paušálnu námietku sťažovateľa, že by aktuálny metodický pokyn (2014) bol pre sťažovateľa bez ďalšieho priaznivejší ako bola predchádzajúca (interná) úprava.

57. Vo vyjadrení k podanej kasačnej sťažnosti napokon žalovaný reaguje aj na tvrdenie sťažovateľa, že došlo k uplynutiu zákonnej lehoty na uloženie pokuty (v kontexte § 246d OSP). Žalovaný sa nestotožňuje s názorom sťažovateľa, podľa ktorého sa krajský súd s touto otázkou vysporiadal v napadnutom rozsudku nedostatočne.

58. Žalovaný sa detailne vyjadruje k tomu, kedy začala plynúť vo veci tak subjektívna, ako aj objektívna lehota (podľa § 38 ods. 8, resp. § 38c zákona). Poukázal na to, že právna úprava lehôt na uloženie pokuty, resp. ich plynutia sa nezmenila (pri komparácii času vydania pôvodného rozhodnutia vo veci a rozhodnutia, ktoré je predmetom tohto súdneho prieskumu). Pre účely skúmania príslušných lehôt na uloženie pokuty žalovaný zopakoval, že úrad mal v správnom konaní za preukázané, že kartel trval od roku 1988 do 11. mája 2004, pričom PMÚ SR prišiel v správnom konaní k záveru, že sťažovateľ sa dopustil porušenia ustanovení zákona o ochrane hospodárskej súťaže od 20.09.1998 do 13.12.2000 a od 01.04.2002 do 30.04.2004. Toto jeho konanie posúdil ako trvajúci správny delikt (k tomu pozri body 68 a 69 vyjadrenia žalovaného k podanej kasačnej sťažnosti), keď v tejto rovine zároveň poukázal na to, že v prípade trvajúceho alebo pokračujúceho deliktu, súvisiace lehoty začínajú plynúť odo dňa, keď došlo k porušeniu poslednýkrát (v tomto prípade od 01.05.2004).

59. Žalovaný následne poukazuje na jednotlivé časové úseky správneho konania a nadväzujúceho súdneho prieskumu dospel k záveru, že vo veci neuplynula tak, subjektívna, ako ani objektívna lehota, keď koniec subjektívnej lehoty pre uloženie pokuty špecifikoval žalovaný ku dňu 20.01.2018 a koniec objektívnej lehoty určil ku dňu 20.11.2018 (body 73 a 74 vyjadrenia).

60. Žalovaný sa nestotožnil so sťažovateľom ani v tom, že pojem lehota pre zánik zodpovednosti podľa § 246d OSP nezahŕňa súdenú vec z dôvodu, že v ustanovení § 38 zákona o hospodárskej súťaži sa upravuje lehota pre uloženie pokuty, nie lehotu pre zánik zodpovednosti. Uviedol, že neplynutie lehôt podľa § 246d OSP sa viaže aj na súdenú vec (v spojení s § 82 ods. 1 OSP), keď zmyslom tejto právnej úpravy bolo vylúčiť vplyv dĺžky

súdneho konania na plynutie lehôt pre zánik zodpovednosti za správne delikty. Podľa žalovaného je lehota pre uloženie sankcie súčasťou lehoty pre zánik zodpovednosti, a preto tieto lehoty nemôžu plynúť úplne nezávisle. V súvislosti s rozhodnutím PMÚ SR (č. 2012/KH/R/014 zo dňa 13.04.2012), na ktoré poukazoval sťažovateľ ako na základ toho, že ide o rôzne lehoty, žalovaný uviedol, že predmetné rozhodnutie sa netýka aplikácie ustanovenia § 246d OSP.

61. Žalovaný navrhol, aby kasačný súd kasačnú sťažnosť žalobcu zamietol a aby mu zároveň nepriznal náhradu trov konania.

IV. Konanie na kasačnom súde

62. Prejednávaná vec bola dňa 9. októbra 2019 predložená na konanie a rozhodnutie najvyššiemu súdu - ako súdu príslušnému na konanie vo veciach kasačných sťažností (podľa právnej úpravy účinnej k danému dňu). Na tomto súde bola vec náhodným výberom pridelená na rozhodnutie senátu 8S - sp. zn. 8Sžhk/1/2019. S účinnosťou ku dňu 01.08.2021 (§ 101e ods. 1 zákona č. 757/2004 Zb. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov) začal svoju právomoc vykonávať Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (ďalej aj ako „najvyšší správny súd“, „kasačný súd“ alebo „NSS SR“), pričom k tomuto dňu prešiel z najvyššieho súdu na najvyšší správny súd aj výkon súdnictva vo všetkých veciach, v ktorých je od 01.08.2021 daná právomoc uvedeného súdu (článok 154g ods. 4 a 6 Ústavy Slovenskej republiky v spojení s § 101e ods. 2 zákona č. 757/2004 Z.z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov). Prejednávaná vec bola preto zo zákonných dôvodov podľa predchádzajúcej vety technickými a programovými prostriedkami schválenými Ministerstvom spravodlivosti Slovenskej republiky - náhodným výberom pridelená na rozhodnutie kasačnému senátu 4S najvyššieho správneho súdu, ktorý o nej konal pod pôvodnou sp. zn. 8Sžhk/1/2019.

63. Predseda najvyššieho správneho súdu rozhodnutím sp. zn. 8Sžhk/1/2019 zo dňa 28. júna 2022 vylúčil JUDr. Moniku Valašikovou, PhD. (členku senátu 4S najvyššieho správneho súdu) z konania a rozhodovania vo veci, keď táto prejednávala a rozhodovala vec na správnom súde inej inštalácie. Zastupujúcou sudkyňou JUDr. Moniky Valašikovej, PhD. je podľa Rozvrhu práce NSS SR JUDr. Katarína Benczová, ktorá sa tak v súdnej veci stala členkou senátu 4S.

64. Z dôvodu rovnomernej pracovnej zaťaženia senátu 4S, riadiaca predsedníčka senátu dňa 05.09.2023 organizačným opatrením určila, že novým sudcom - spravodajcom (predsedom senátu) vo veci 8Sžhk/1/2019 v rámci senátu 4S bude prof. JUDr. PhDr. Peter Potásch, PhD. Vzhľadom na skutočnosť, že tento po prevzatí veci zistil, že sa o nej na najvyššom súde, resp. najvyššom správnom súde koná od 09. októbra 2019, posúdil vec ako prioritnú s tým, že o nej bude rozhodnuté bez zbytočného odkladu.

65. Predsedovi senátu bolo riadnou členkou senátu 4S - JUDr. Zuzanou Mališovou oznámené, že z dôvodu pretrvávajúcich zdravotných problémov, táto minimálne do konca roku 2023 nebude v pracovnom režime. Podľa Rozvrhu práce NSS SR sudkyňu JUDr. Zuzanu Mališovú v prípade prekážok vo výkone funkcie zastupuje sudkyňa JUDr. Zuzana Šabová, PhD. Táto po zistení, že ako členka senátu 4S by mala konať a rozhodovať vo veci sp. zn. 8Sžhk/1/2019, podaním zo dňa 28.09.2023 oznámila predsedovi najvyššieho správneho súdu dôvody jej vylúčenia z konania a rozhodovania v tejto veci. Rozhodnutím sp. zn. KPp 67/2023 zo dňa 23. októbra 2023 bola sudkyňa JUDr. Zuzana Šabová, PhD. z konania a rozhodovania vo veci sp. zn. 8Sžhk/1/2019 vylúčená, a to z dôvodu jej predchádzajúceho pôsobenia ako zamestnankyne žalovaného a s tým spojenými skutočnosťami.

66. Podľa Rozvrhu práce NSS SR je v poradí ďalším zastupujúcim sudcom sudkyne JUDr. Zuzany Mališovej JUDr. Michal Dzurdzík, PhD. Tento po zistení, že by mal konať a rozhodovať vo veci vedenej na kasačnom súde pod sp. zn. 8Sžhk/1/2019 oznámil predsedovi NSS SR podaním zo dňa 25.10.2023 dôvody jeho vylúčenia z konania a rozhodovania v predmetnej veci, keďže spolurozhodoval - ako člen senátu konajúceho v uvedenej veci - na krajskom súde, t.j. bol členom senátu, ktorý vydal rozsudok tvoriaci predmet tohto kasačného konania. Rozhodnutím sp. zn. KPP 71/2023 zo dňa 09. novembra 2023 bol preto JUDr. Michal Dzurdzík, PhD. vylúčený z konania a rozhodovania v tejto veci.

67. Ďalšou zastupujúcou sudkyňou JUDr. Zuzany Mališovej - podľa Rozvrhu práce NSS SR - je Mgr. Kristína Babiaková, u ktorej prekážky na konanie a rozhodovanie vo veci sp. zn. 8Sžhk/1/2019 zistené neboli. Z uvedeného dôvodu v súdnej veci konal a rozhodol senát 4S v zložení: prof. JUDr. PhDr. Peter Potásch, PhD. (predseda senátu), JUDr. Katarína Benczová (členka senátu) a Mgr. Kristína Babiaková (členka senátu).

68. Najvyšší správny súd v zložení ako je uvedené vyššie - konajúc ako kasačný súd (§ 438 ods. 2 SSP) - preskúmal napadnutý rozsudok, ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo, kasačnú sťažnosť prejednal bez nariadenia pojednávania (§ 455 SSP), keď deň vyhlásenia rozhodnutia bol zverejnený minimálne 5 dní vopred na úradnej tabuli a na internetovej stránke najvyššieho správneho súdu www.nssud.sk podľa § 137 ods. 4 SSP v spojení s § 452 ods. 1 SSP a dospel k záveru, že podaná kasačná sťažnosť je - z dôvodov uvedených ďalej v tomto rozsudku - dôvodná.

V. Relevantná právna úprava a právne názory kasačného

69. Podľa § 6 ods. 1 SSP, správne súdy v správnom súdnictve preskúmajú na základe žalôb zákonnosť rozhodnutí orgánov verejnej správy, opatrení orgánov verejnej správy a iných zásahov orgánov verejnej správy, poskytujú ochranu pred nečinnosťou orgánov verejnej správy a rozhodujú v ďalších veciach ustanovených týmto zákonom.

70. Podľa čl. 7 ods. 2 Ústavy SR, Slovenská republika môže medzinárodnou zmluvou, ktorá bola ratifikovaná a vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom, alebo na základe takej zmluvy preniesť výkon časti svojich práv na Európske spoločenstvá a Európsku úniu. Právne záväzné akty Európskych spoločenstiev a Európskej únie majú prednosť pred zákonmi Slovenskej republiky. Prevzatie právne záväzných aktov, ktoré vyžadujú implementáciu, sa vykoná zákonom alebo nariadením vlády podľa čl. 120 ods. 2.

71. Podľa § 246d OSP (v znení účinnom do 30.06.2016), ak osobitný zákon upravujúci priestupky, kárne, disciplinárne a iné správne delikty určuje lehoty pre zánik zodpovednosti, prípadne pre výkon rozhodnutia, tieto lehoty počas konania podľa tejto časti neplynú. Obdobne to platí o lehotách pre zánik práva vo veciach daní, poplatkov a odvodov, ktoré sú príjmami štátneho rozpočtu, verejných fondov, rozpočtov obcí, miest a vyšších územných celkov.

72. Podľa § 4 ods. 1 zákona o hospodárskej súťaži, dohoda a zosúladený postup podnikateľov, ako aj rozhodnutie združenia podnikateľov, ktoré majú za cieľ alebo môžu mať za následok obmedzovanie súťaže (ďalej len „dohoda obmedzujúca súťaž“), sú zakázané, ak tento zákon neustanovuje inak.

73. Podľa § 38 ods. 1 zákona o hospodárskej súťaži (v znení účinnom v čase pôvodného druhostupňového rozhodnutia vo veci - 14.08.2009), úrad za porušenie ustanovení § 4 ods. 1, § 8 ods. 6, § 10 ods. 9, § 25 ods. 5 a § 29 ods. 5 uloží pokutu podnikateľovi do 10 % z obratu podľa § 10 ods. 3 za predchádzajúce uzavreté účtovné obdobie a podnikateľovi, ktorý za

predchádzajúce uzavreté účtovné obdobie dosiahol obrat do 330 eur alebo ktorý nemal žiadny obrat, alebo podnikateľovi, ktorého obrat nemožno vyčísliť, pokutu do 330000 eur.

74. Podľa § 10 ods. 3 zákona o hospodárskej súťaži (v čase vydania pôvodného druhostupňového rozhodnutia vo veci - 14.08.2009), obrat na účely tohto zákona je súčet tržieb, výnosov alebo príjmov z predaja tovaru, ku ktorému sa pripočíta finančná pomoc poskytnutá podnikateľovi.

75. Podľa § 3 ods. 5 zákona o hospodárskej súťaži (v čase vydania rozhodnutia Rady - 15.06.2017), Obrat na účely tohto zákona je súčet tržieb, výnosov alebo príjmov z predaja tovaru bez nepriamych daní, ku ktorému sa pripočíta finančná pomoc poskytnutá podnikateľovi. Pri združení podnikateľov sa k obratu združenia podnikateľov okrem súčtu podľa predchádzajúcej vety pripočíta aj súčet prijatých príspevkov členov tohto združenia. Obrat podnikateľa vyjadrený v cudzej mene sa prepočíta na eurá, pričom na prepočet cudzej meny na eurá sa použije priemer referenčných výmenných kurzov určených a vyhlásených Európskou centrálnou bankou alebo Národnou bankou Slovenska,³⁾ ktoré sú platné pre príslušné účtovné obdobie.

76. Podľa § 38 ods. 1 písm. a) zákona o hospodárskej súťaži (v čase vydania rozhodnutia Rady - 15.06.2017, resp. rozhodnutia krajského súdu a kasačného súdu), úrad za a) porušenie zákazu dohody obmedzujúcej súťaž - uloží podnikateľovi pokutu do 10 % z obratu podľa § 3 ods. 5 za predchádzajúce účtovné obdobie, ak § 38d neustanovuje inak

77. Podľa § 3 ods. 5 zákona o hospodárskej súťaži (v čase vydania rozhodnutia Rady - 15.06.2017) - obrat na účely tohto zákona je súčet tržieb, výnosov alebo príjmov z predaja tovaru bez nepriamych daní, ku ktorému sa pripočíta finančná pomoc poskytnutá podnikateľovi. Pri združení podnikateľov sa k obratu združenia podnikateľov okrem súčtu podľa predchádzajúcej vety pripočíta aj súčet prijatých príspevkov členov tohto združenia. Obrat podnikateľa vyjadrený v cudzej mene sa prepočíta na eurá, pričom na prepočet cudzej meny na eurá sa použije priemer referenčných výmenných kurzov určených a vyhlásených Európskou centrálnou bankou alebo Národnou bankou Slovenska, ktoré sú platné pre príslušné účtovné obdobie.

78. Podľa § 38 ods. 8 zákona o hospodárskej súťaži (v čase skutku), pokuty podľa odsekov 1 a 4 môže úrad uložiť do štyroch rokov od začatia konania. Úrad však môže tieto pokuty uložiť najneskôr do ôsmich rokov odo dňa, keď došlo k porušeniu ustanovení tohto zákona; v prípade pokračovacieho správneho deliktu alebo trvajúceho správneho deliktu začne lehota plynúť odo dňa, keď došlo poslednýkrát k porušeniu ustanovení tohto zákona.

79. Podľa § 38 ods. 10 zákona o hospodárskej súťaži (v čase pôvodného rozhodnutia - 14.08.2009), úrad pri ukladaní pokuty posudzuje závažnosť a dĺžku trvania porušovania ustanovení tohto zákona, porušovania ustanovení osobitného predpisu^{5b)} alebo porušovania podmienky, povinnosti alebo záväzku uloženého rozhodnutím úradu. Úrad pri posudzovaní závažnosti porušovania berie do úvahy jeho povahu, skutočný dopad na trh a tam, kde je to účelné, veľkosť relevantného trhu. Okrem týchto kritérií úrad pri ukladaní pokuty berie do úvahy aj iné skutočnosti, najmä opakované porušovanie tým istým podnikateľom, odmietnutie podnikateľa spolupracovať s úradom, postavenie podnikateľa ako vodcu alebo iniciátora porušovania, získanie majetkového prospechu v dôsledku porušovania alebo neplnenia dohody obmedzujúcej súťaž v praxi.

80. Podľa § 38 ods. 3 zákona o hospodárskej súťaži (v čase vydania rozhodnutia Rady - 15.06.2017), úrad pri ukladaní pokuty podľa odsekov 1 a 2 posudzuje závažnosť a dĺžku

trvania porušovania. Úrad pri posudzovaní závažnosti porušovania berie do úvahy jeho povahu, prípadne dopad na trh a veľkosť relevantného trhu. Okrem týchto kritérií úrad pri ukladaní pokuty prihliada prípadne aj na iné skutočnosti, najmä na opakované porušovanie, odmietnutie spolupracovať s úradom, postavenie ako vodcu alebo iniciátora porušovania alebo neplnenie dohody obmedzujúcej súťaž v praxi. Úrad môže pri ukladaní pokuty zohľadniť ako poľahčujúcu okolnosť aj skutočnosť, že náhrada škody bola uhradená na základe dohody o mediácii alebo dohody o mimosúdnom urovnaní pred vydaním rozhodnutia úradu o uložení pokuty.

81. Podľa § 38c ods. 4 zákona o hospodárskej súťaži (v čase vydania rozhodnutia Rady - 15.06.2017), pokuty podľa § 38 ods. 1 a 2, § 38a a 38b môže úrad uložiť do štyroch rokov od začatia konania, najneskôr do ôsmich rokov odo dňa, keď došlo k porušeniu ustanovení tohto zákona, porušeniu ustanovení osobitného predpisu, nesplneniu podmienky alebo k porušeniu povinnosti alebo záväzku uloženého rozhodnutím úradu.

82. Podľa § 47 ods. 1 Správneho poriadku, rozhodnutie musí obsahovať výrok, odôvodnenie a poučenie o odvolaní (rozklade). Odôvodnenie nie je potrebné, ak sa všetkým účastníkom konania vyhovuje v plnom rozsahu.

83. Podľa § 47 ods. 3 Správneho poriadku, v odôvodnení rozhodnutia správny orgán uvedie, ktoré skutočnosti boli podkladom na rozhodnutie, akými úvahami bol vedený pri hodnotení dôkazov, ako použil správnu úvahu pri použití právnych predpisov, na základe ktorých rozhodoval, a ako sa vyrovnal s návrhmi a námietkami účastníkov konania a s ich vyjadreniami k podkladom rozhodnutia.

84. Podľa § 139 ods. 2 SSP, v odôvodnení rozsudku uvedie správny súd stručný priebeh administratívneho konania, stručné zhrnutie napadnutého rozhodnutia, podstatné zhrnutie argumentov žalobcu a vyjadrenia žalovaného, prípadne ďalších účastníkov, osôb zúčastnených na konaní a zainteresovanej verejnosti, posúdenie podstatných skutkových tvrdení a právnych argumentov, prípadne odkáže na ustálenú rozhodovaciu prax. Ak správny súd zruší rozhodnutie orgánu verejnej správy a vráti mu vec na ďalšie konanie, je povinný v odôvodnení rozsudku uviesť aj to, ako má orgán verejnej správy vo veci ďalej postupovať. Správny súd dbá, aby odôvodnenie rozsudku bolo presvedčivé.

85. Skôr ako kasačný súd pristúpi k odôvodneniu tohto rozsudku, poukazuje na to, že vo veci sa jedná o druhý súdny prieskum. Prvé rozhodnutie Rady PMÚ SR (zo dňa 14.08.2009) bolo zrušené rozsudkom Krajského súdu v Bratislave (sp. zn. 1S/182/2009) a tento rozsudok krajského súdu bol potvrdený rozsudkom najvyššieho súdu (sp. zn. 5Sžhu/1/2014).

86. Rada vydala z dôvodov uvedených v bode 85 tohto rozsudku nové rozhodnutie (15.06.2017), ktoré žalobca opäť napadol správnu žalobou. Túto však krajský súd zamietol (č. k. 2S/213/2017-329 zo dňa 13. februára 2019), pričom práve tento rozsudok krajského súdu, resp. jemu predchádzajúce konanie, je predmetom tohto kasačného prieskumu.

87. Zároveň je potrebné doplniť, že pôvodné rozhodnutie Rady (zo dňa 14.08.2009) prešlo niekoľkonásobným súdnym prieskumom, kde všetky žaloby žalobcov boli zamietnuté (okrem jedinej výnimky, ktorú tvorí predmet tohto konania) - k tomu pozri aj body 38 a 39 tohto odôvodnenia. Jedno z rozhodnutí najvyššieho súdu prešlo tiež testom ústavnosti (sp. zn. I. ÚS 505/2015) - k tomu pozri bod 40 tohto odôvodnenia.

88. Je nesporné, že práve rozhodnutia uvedené vyššie, môžu predstavovať skoršie justičné posúdenie niektorých právnych a skutkových otázok súvisiacich s vecou, a preto aj kasačný senát rozhodujúci v tejto veci bude tieto skúmať vo vzťahu k aktuálnemu predmetu súdneho

prieskumu.

[ad: namietané ignorovanie právneho názoru správneho súdu; (skutočný) dopad na trh]

89. Jednou z prioritných námietok sťažovateľa je to, že Rada v rámci nového konania vo veci nemala rešpektovať právne záväzný názor vyjadrený v rozsudku najvyššieho súdu (sp. zn. 5Sžhpu/1/2014), pričom toto pochybenie Rady mal krajský súd v rámci prieskumu nového rozhodnutia Rady, akceptovať.

90. V prvom rade je potrebné uviesť, že v zhode so žalovaným, aj kasačný súd má za to, že požiadavka najvyššieho súdu vyjadrená v rozsudku sp. zn. 5Sžhpu/1/2014 nesmerovala k potrebe dopĺňania dokazovania (o skutočných dopadoch protisúťažného správania sťažovateľa na slovenský trh), ale „iba“ k požiadavke riadneho vysporiadania sa s týmto kritériom ako s jedným z kritérií relevantných pre ukladanie sankcie za dohodu obmedzujúcu hospodársku súťaž.

91. Z rozsudku najvyššieho súdu (sp. zn. 5Sžhpu/2014) - okrem iných - vyplýva „V tejto súvislosti najvyšší súd dáva do pozornosti, že vzhľadom na to, že EK bola oprávnená posudzovať súbor dohôd [...] iba vo vzťahu k tým členským krajinám, ktoré boli v danom období, t.j. až do 30.04.2004 členmi Európskej únie, bol žalovaný pri určovaní výšky pokuty vzhľadom na vyššie uvedené kritériá povinný vysporiadať sa s dopadom protisúťažného konania na relevantný trh v čase, keď uplatňoval svoju právomoc na konanie [...]“. Obdobne najvyšší súd v citovanom rozsudku uviedol, že „Konštatovanie, že GQ-Dohoda obsahovala poznámku, že sa vzťahuje na všetky krajiny sveta s uvedením výnimiek, ku ktorým Slovenská republika nebola zaradená, nie je možné podľa najvyššieho súdu považovať za dostatočné vzhľadom na ekonomické podmienky trhu a technické obmedzenia vyššie spomenuté pre hodnotenie vplyvu na trh.“. V súhrne najvyšší súd uviedol, že všeobecne vymedzené pôsobenie kartelových dohôd na území SR nie je dostatočné pre posúdenie skutočného dopadu na trh a v tejto súvislosti nie je možné zistiť zohľadnenie tohto vplyvu v postupe žalovaného pri určení výšky pokuty.

92. Z uvedeného je zrejmé, že najvyšší súd Radu inštruoval v tom zmysle, aby sa táto - v rámci nového rozhodnutia vo veci - riadne vysporiadala s otázkou dopadu protisúťažného konania sťažovateľa na trh (ako s jedným z kritérií pre uloženie sankcie podľa § 38 ods. 10 zákona o hospodárskej súťaži).

93. Kasačný súd v nadväznosti na uvedené preskúmal vlastné odôvodnenie rozhodnutia Rady a zistil, že táto v napadnutom rozhodnutí deklaruje, že skutočný dopad na trh nie je možné „jednoznačne konkrétne určiť“ (bod 852 odôvodnenia rozhodnutia Rady).

94. V bode 853 odôvodnenia však napriek tomu žalovaný poukazuje na „dôkazy aj o dopade na slovenský trh“, keď odkazuje na to, že žiadateľ o leniency program má vedomosť „o niekoľkých projektoch, ktoré boli prerokované kartelom v období od októbra 1991 do marca 2002. Podľa vyjadrenia ABB (str. 50 dokumentu GIS kartel história pôsobenia) sa všetci členovia GIS kartelu zúčastnili rokovaní o slovenských projektoch. Napr. v prílohe 8 sú uvedené pod kódmi spoločnosti, ktoré sa ich zúčastnili. ABB predložilo aj s popisom zoznam projektov, ktoré sa týkali SR“.

95. Žalovaný v bode 855 odôvodnenia (odkazujúc na požiadavku najvyššieho súdu, aby sa Rada v novom rozhodnutí vysporiadala so skutočnými dopadmi kartelu na slovenský trh v kontexte technických obmedzení) uvádza, že keďže spoločnosť Siemens Aktiengesellschaft Österreich „nie je japonskou spoločnosťou o problémoch vstupu na trh spojených s určitými technickými obmedzeniami, ktoré namietali japonské spoločnosti nie je relevantné

argumentovať.“. V ďalších bodoch odôvodnenia (body 856 a 857) poukazuje na to, že s predmetnou otázkou (technické obmedzenia) sa už Rada v rámci rozhodnutia zaoberala, a to v časti právneho a skutkového posúdenia veci. Odkázala aj na súvisiace rozhodnutie Všeobecného súdu EÚ (bod 857 odôvodnenia). V rozsudku vo veci Hitachi a ďalší v Komisia (EU:T:2011:342, ods. 167) všeobecný súd judikoval, že japonský výrobca, ktorý chce vstúpiť na trh EEA, musí prispôbiť svoje tovary požadovaným normám vyplývajúcim z medzinárodných štandardov.

96. K otázke dopadu kartelu na krajiny strednej a východnej Európy Rada v bode 858 odôvodnenia druhostupňového rozhodnutia poukázala na to, že podľa rozhodnutia Európskej komisie (COMP/F/38.899) - (bod 116 uvedeného rozhodnutia) - medzi skupinou európskych výrobcov a japonských výrobcov GIS existovalo dojednanie, že japonské spoločnosti sa nebudú zúčastňovať tendrov v Európe. Kým pôvodne bolo pod pojem „Európa“ relevantné subsumovať krajiny západnej Európy, neskôr - keď svoje trhy začali otvárať aj krajiny strednej, resp. východnej Európy, aj tieto začali spadať pod režim kartelu.

97. Odkazujúc na bod 128 rozhodnutia Komisie (COMP/F/38.899), Rada v druhostupňovom rozhodnutí ďalej uviedla, že v spise Komisie sa nachádza dôkaz, že európski členovia kartelu alokovali medzi sebou európske projekty vrátane projektov vo východnej Európe (k tomu pozri aj bod 99 tohto odôvodnenia). Obdobne - poukazujúc na rozhodnutie Všeobecného súdu EÚ v spojených veciach T-122/07 a T-124/07 (bod 98) - žalovaný v bode 859 svojho rozhodnutia skonštatoval, že „geografická oblasť pôsobnosti GIS kartelu bola rovnaká v roku 2000 a v období rokov 2002 až 2004. Od roku 1988 sa však, podľa vyjadrenia súdu, trochu rozšírila z dôvodu, že trhy krajín strednej a východnej Európy sa medzičasom stali prístupné pre členov kartelu“. Z uvedeného pre Radu vyplynulo, že ani Všeobecný súd EÚ nespochybňoval dopad kartelu aj na geografickú oblasť, do ktorej patrí Slovenská republika (bod 860 odôvodnenia rozhodnutia Rady).

98. Rada následne poukázala na bod 75 rozsudku Súdu prvého stupňa EÚ vo veci T- 322/01 (Roquette Frères SA), podľa ktorého skutočný dopad na trh môže byť dostatočne preukázaný, ak môže súťažná inštitúcia preukázať konkrétne a hodnoverné indicie, ktoré s primeranou pravdepodobnosťou naznačujú, že kartel má dopad na trh. V prípade GIS kartelu Komisia skonštatovala, že zo zhromaždených dôkazov je zrejmé, že kartelové dojednania boli efektívne implementované. Podľa odôvodnenia Rady (bod 863 rozhodnutia Rady) to isté môže byť konštatované aj v prípade posudzovaného kartelu s dopadom na slovenský trh.

99. V príslušnej časti odôvodnenia (bod 864 rozhodnutia Rady), žalovaný poukazuje na to, že predmetom kartelu boli aj projekty realizované na území Slovenskej republiky. Tieto sú uvedené v bodoch 437 a nasl. rozhodnutia Rady (napr. bod 446 - projekt SLOVNAFT (referenčné číslo 1221) - zákazník mal projekt objednať u spoločnosti ABB, bod č. 447 - SSE Žilina - projekt Žilina Rajčianka - č. 1081 - projekt mal zákazník objednať u spoločnosti ABB, bod 449 - projekt Čunovo P. P. - č. 1174 - projekt mal zákazník objednať u Alstom, bod 452 - VSE Košice - projekt Západ (West) - č. 1057 - zákazník mal projekt objednať od Alstomu-u a pod.). Dopady kartelu na trh vyplývajú pritom napr. aj z časti 5. prvostupňového rozhodnutia, ako napr. aj z bodu 8.4 prvostupňového rozhodnutia, kde Úrad uviedol, že protisúťažná dohoda mala priamy dopad na trh Slovenskej republiky a dodal, že sa jedná „minimálne o 6 verejných súťaží, v ktorých účastníci konania koordinovali svoje správanie a na základe ktorých boli neskôr realizované dodávky GIS v SR.“.

100. Ako už bolo uvedené vyššie, z rozsudku najvyššieho súdu sp. zn. 5Sžhp/1/2014 vyplýva, že tento v časti odôvodnenia uloženej sankcie považoval za neprijateľné to, aby dopad

protisúťažného konania na slovenský trh (pre účely § 38 ods. 10 zákona o hospodárskej súťaži) bol vymedzovaný v rozhodnutí žalovaného fakticky tým, že Slovenská republika nepatrila medzi krajiny, ktoré boli vyňaté spod režimu kartelovej dohody. Kasačný senát rozhodujúci v tejto veci potom v tejto súvislosti uvádza, že z napadnutého rozhodnutia Rady je zrejmé, že odôvodnenie dopadu protisúťažného konania sťažovateľa na slovenský trh v tomto rozhodnutí Rady (a to aj v spojení s prvostupňovým rozhodnutím) uskutočnené nad rozsah všeobecného konštatovania, ktoré bolo žalovanému vytýkané rozsudkom najvyššieho súdu sp. zn. 5Sžhpu/1/2014.

101. Vychádzajúc zo všetkých vyššie uvedených skutočností, dospel kasačný súd konajúci vo veci k záveru, že Rada vo svojom rozhodnutí, ktoré je predmetom tohto súdneho prieskumu, poskytla dostatočné odôvodnenie príslušného rozhodnutia v časti týkajúcej sa dopadu kartelu na trh (i keď prezentovala názor, že miera preukazovania týchto dopadov je objektívne limitovaná a tiež stanovisko, že dopad na trh ako kritérium podľa príslušného zákonného ustanovenia sa nemôže uplatniť vždy). Z uvedeného dôvodu nie je možné prisvedčiť sťažovateľovi, že by žalovaný ignoroval názor (pokyn) najvyššieho súdu vyjadrený v rozsudku sp. zn. 5Sžhpu/1/2014, ako ani to, že by tento nezákonný postup žalovaného krajský súd odobril. Otázka odôvodnenia (skutočného) dopadu protisúťažného konania na trh pre účely sankcionovania konkrétneho podnikateľa, resp. miera jeho konkretizácie nástrojmi práva je pritom vecou posúdenia v konkrétnych okolnostiach veci správnym súdom v rámci konkrétneho súdneho prieskumu. V uvedenom kontexte navyše kasačný súd poukazuje na neskoršie rozhodnutie najvyššieho súdu vo veci sp. zn. 5Sžh/2/2015 (zo dňa 2. novembra 2016), ktoré v súvislosti s kritériami pre ukladanie sankcií (uvedených v § 38 ods. 10 zákona) ustálilo nasledovné závery: „Je nepochybný úmysel zákonodarcu v prejednávanej veci určiť kritéria pre stanovenie výšky sankcie prostredníctvom ustanovenia § 38 ods. 10 zákona č. 136/2001 Z.z.. Pritom tam uvedené kritéria nemajú charakter priťažujúcich alebo poľahčujúcich okolností, ale ide všeobecne o kritéria, ktoré sa na zistený delikt alebo aplikujú alebo nepoužívajú.“, čo korešponduje s argumentáciou žalovaného, podľa ktorého nie každé kritérium je potrebné (a možné) uplatniť na každé deliktuálne konanie v protisúťažnom práve.

102. Pre úplnosť kasačný súd dopĺňa, že miera konkretizácie (skutočného) dopadu na trh pri ukladaní sankcie rozhodnutím Rady (t.j. napadnutým rozhodnutím) môže byť determinovaná aj zmenou právnej úpravy, na ktorú žalovaný poukázal aj v rámci vyjadrenia k podanej kasačnej sťažnosti, s ktorou sa však krajský súd detailnejšie nezaoberal (k tomu pozri toto odôvodnenie nižšie).

103. Nie je totiž možné opomenúť, že v čase, keď Rada rozhodovala a odôvodňovala uloženú sankciu druhý krát (t.j. rozhodnutím, ktoré je predmetom tohto súdneho prieskumu), účinná právna úprava už v kontexte dopadu protisúťažného konania na trh vymedzovala toto kritérium len ako jedno z možných (k tomu pozri aj bod 80 tohto odôvodnenia). Kým do 30.06.2014 (teda aj v čase vydania pôvodného rozhodnutia Rady - 14.08.2009, ktoré bolo v súdnom prieskume zrušené), bol jedným z faktorov determinujúcim sankciu „skutočný dopad na trh“, od 01.07.2014 (a teda aj v čase, keď bolo vydané aktuálne druhostupňové rozhodnutie Rady), zákon určoval, že Úrad pri posudzovaní závažnosti porušovania berie do úvahy jeho povahu, „prípadne dopad na trh“. Zjednodušene povedané, v čase, keď Rada vydávala rozhodnutie tvoriace predmet prieskumu v tomto konaní, požiadavka na skúmanie skutočného dopadu na trh už nemala oporu v zákone a - naopak - žalovaný mohol (pozn.: nie „musel“) skúmať dopad protisúťažného konania na trh. „Dopad na trh“ (podľa § 38 ods. 3 zákona) teda nie je univerzálnym kritériom determinujúcim pokutu za každé protisúťažné (deliktuálne) konanie.

104. Námietskú nerešpektovania právneho názoru najvyššieho súdu vysloveného v rozsudku sp. zn. 5Sžhu/1/2014 Radou, príp. krajským súdom potom vyhodnotil kasačný súd ako nedôvodnú.

105. Na strane druhej, kasačný súd v súvislosti s podanou kasačnou sťažnosťou a prihliadajúc na to, že sťažovateľ v nej kumulovane namietal absenciu skúmania a preukázania skutočného dopadu na trh, ako aj celkovú nepreskúmateľnosť rozhodnutia Rady v kontexte zákonných kritérií, kasačnému súdu sa javí, že krajský súd vo svojom rozsudku - vzhľadom na zmenu zákonnej úpravy (k tomu pozri bod 103 vyššie) - mal skúmať a hodnotiť, či v podmienkach súdnej veci ešte vôbec existovala zákonná povinnosť Rady špecifikovať „skutočný dopad na trh“ (ako bola táto požiadavka vymedzená v rozhodnutí najvyššieho súdu - sp. zn. 5Sžhu/1/2014) alebo či sa na súdnú vec vzťahujú kritériá účinné v čase, kedy bolo vydané rozhodnutie Rady (a teda skúmanie dopadu na trh bolo už len „prípadné“). Podľa § 44d ods. 2 zákona o hospodárskej súťaži v súvislosti so zmenou právnej úpravy účinnou od 01.07.2014 totiž platí, že „Na ukladanie pokút za porušenie ustanovení predpisov účinných do 30. júna 2014 sa použijú ustanovenia tohto zákona účinné od 1. júla 2014, ak sú pre podnikateľa priaznivejšie.“. Rada, ako ani krajský súd však vo svojich rozhodnutiach výslovne nereagovali na uvedenú zmenu zákona. Najmä výslovne neskúmali, či sa za zákonné ustanovenie týkajúce sa „ukladania pokút“ považujú aj ustanovenia, ktoré definujú, na ktoré kritériá sa má prihliadať pri určovaní pokuty (t.j. § 38 ods. 10 zákona v znení do 30.06.2014 alebo § 38 ods. 3 zákona v znení účinnom od 01.07.2014) a ak áno, ktorý súbor kritérií pre uloženie sankcií sa vzťahuje na súdnú vec. Najvyšší správny súd však nenachádza v rozhodnutí Rady vysporiadanie sa s týmto právnym stavom a rovnako sa tejto otázke nevenoval ani krajský súd.

106. Súdne overenie kritérií, na ktoré je správny orgán pri ukladaní sankcie povinný prihliadať - a to najmä zmena zákona napr. v otázke zániku trestnosti, ale aj vlastného právneho režimu sankcionovania (v prospech žalobcu) - totiž môže determinovať nielen zákonnosť uloženej sankcie, ale napr. aj potrebu/možnosť sankčnej moderácie. Rovnako zmena právnej úpravy môže byť aj dôvodom, pre ktorý správny orgán - po zrušení jeho rozhodnutia správnym súdom - bude povinný vychádzať z inej právnej úpravy, ako bola tá, z ktorej vychádzal napr. správny súd v čase zrušenia jeho pôvodného rozhodnutia. Vzhľadom na to, že v súdnej veci ide o správne trestanie, pričom v časovom úseku medzi pôvodným (zrušeným) rozhodnutím Rady a aktuálnym rozhodnutím Rady došlo k zmene v kritériách relevantných pre určenie sankcie, je potrebné, aby sa tejto otázke krajský súd detailne venoval (k tomu pozri napr. aj body 145 a nasl. tohto rozsudku).

[ad: preklúzia, neuplynutie lehôt podľa § 246d OSP, povaha deliktu - trváci]

107. Nesprávne právne posúdenie veci krajským súdom videl sťažovateľ aj v tom, že krajský súd neakceptoval jeho námietku o márnom uplynutí prekluzívnej lehoty na uloženie pokuty (podľa § 38 ods. 3 zákona o hospodárskej súťaži). Túto svoju námietku pritom sťažovateľ viaže fakticky na dve skutočnosti: a) na to, že jeho konanie, za ktoré mu bola pokuta uložená, nie je trvácim deliktom, ale má ísť o dva samostatné skutky a b) podľa názoru sťažovateľa k preklúzii došlo vo veci z dôvodu, že ustanovenie § 246d OSP určuje neuplynutie lehôt (počas súdneho konania) pre „zánik zodpovednosti“, avšak ustanovenie § 38 ods. 8 zákona o hospodárskej súťaži určuje lehotu, v ktorej je možné sankciu uložiť (nie zánik zodpovednosti), pričom uvedené inštitúty nie sú totožné.

108. V prvom rade sa kasačný súd vyjadrí k námietke sťažovateľa, podľa ktorej by jeho konanie nemalo byť vnímané ako jeden trváci delikt, ale ako dva samostatné skutky. S týmto názorom sa kasačný súd nestotožňuje. Naopak, podľa najvyššieho správneho súdu je vo veci

správny výklad uplatnený Radou (bod 748 a nasl. rozhodnutia Rady), ako aj nadväzujúca justičná argumentácia obsiahnutá v napadnutom rozsudku (bod 48 a nasl.) krajského súdu.

109. Krajský súd totiž v napadnutom rozsudku jasne uviedol, že i keď po určitý časový úsek sa sťažovateľ protisúťažného konania nezúčastňoval (14.12.2000 - 1.4.2002), od 01.04.2002 do 30.04.2004 v tomto konaní opäť pokračoval. Tak charakter deliktu, ako aj správanie žalobcu a objekt chránený zákonom zostali nezmenené, a preto protiprávne konanie sťažovateľa (i napriek uvedenému prerušeniu), tvorí jeden celok.

110. Rada v bode 748 rozhodnutia odôvodnila, že za jednu dohodu obmedzujúcu súťaž môže byť považovaný aj súhrn viacerých konaní v určitom časovom rámci prijatých viacerými podnikateľmi s cieľom dosiahnuť protisúťažný ekonomický cieľ. Žalovaný v odôvodnení rozhodnutia uviedol, že toto konanie podnikateľov (mechanizmus) sa môže meniť - zohľadňujúc napr. vývoj v danej oblasti. Odkazom na rozsudok vo veci T-279/02 Degussa v Komisia (bod 178 odôvodnenia) žalovaný poukázal na to, že uvedené platí aj za predpokladu, že by došlo ku krátkodobému prerušeniu takéhoto porušovania právneho poriadku počas určitého obdobia, ak došlo následne k jeho obnoveniu (rozumej - k obnoveniu protiprávneho konania). Keďže účastník kartelu pokračuje v takomto prípade v rovnakom porušení, ide o jedno porušenie, za ktoré sa ukladá jeden postih (s výnimkou časového úseku, kedy sa účastník protisúťažného konania nezúčastňoval). Podpornú argumentáciu smerujúcu k tomu, že konanie sťažovateľa je jedným správnym deliktom (t.j. trvácim skutkom), prezentoval žalovaný aj v bode 750 rozhodnutia Rady, a to odkazujúc na tzv. európsku judikatúru (C-49/92 - bod 83, ďalej rozsudok vo veci T-147/89, T-259/94, T-304/94, T-310/94, T-311/94, T-334/94, T-348/94 - Buchmann a ďalší - body 121, 76, 140, 237, 169, 223), pričom s touto argumentáciou sa kasačný súd stotožňuje.

111. Sťažovateľ v kasačnej sťažnosti namietal, že správne orgány v rámci konania a rozhodovania vo veci neprihliadali na to, že po určitú dobu sa sťažovateľ nezúčastňoval na protisúťažnom konaní. Časový faktor pritom považuje za jeden z faktorov, ktorý by mal determinovať aj to, či sa v súdnej veci jedná o jeden trvácí delikt, alebo či sa jedná o dva samostatné správne delikty. Sťažovateľ poukázal na rozhodnutie Všeobecného súdu EÚ vo veci T-147/09 a T-148/09 - Marine hoses (body 68 až 70). Podľa názoru sťažovateľa, Rada opomenula vziať do úvahy práve predmetný časový aspekt neúčasti sťažovateľa na protisúťažnom konaní.

112. Podľa názoru kasačného súdu je i tento názor sťažovateľa nesprávny. V bodoch 772 a nasl. rozhodnutia Rady, žalovaný adresne reaguje na súvisiacu argumentáciu sťažovateľa prezentovanú už v správnom konaní. Konkrétne z bodu 777 odôvodnenia rozhodnutia Rady vyplýva, že táto sa zaoberala prerušením účasti na karteli u niektorých účastníkov kartelu - vrátane sťažovateľa. Rada uznala, že sťažovateľ sa po určitú dobu nezúčastňoval na karteli. Zistila však, že existoval jediný rovnaký cieľ kartelu, ktorý bol sledovaný aj sťažovateľom pred prerušením jeho protiprávneho konania, ako aj po ňom, čo bolo možné vyvodiť zo zhodnosti cieľov dohodnutých postupov, dotknutých výrobkov, ako aj podnikateľov zapojených do dohody, základných spôsobov jej vykonávania, ako aj geografickej oblasti pôsobnosti. Konanie pred a po prerušení protiprávneho konania nevykazovalo iné charakteristiky, preto nebolo odôvodnené rozdeľovať správanie účastníka konania na dve samostatné dohody obmedzujúce súťaž. Ak by k takému rozdeleniu došlo, tieto dohody by sledovali ten istý cieľ, vykazovali by rovnaké charakteristiky a líšili by sa výlučne časovým obdobím realizácie v dôsledku existujúceho prerušenia, pričom ich časový odstup bol v kontexte celého kartelu krátky. Rada úradu preto konanie sťažovateľa považuje za jeden kartel, resp. jednu dohodu obmedzujúcu

súťaž, ku ktorej dochádzalo aj konaním sťažovateľa, pričom za toto konanie je možné uložiť jednu pokutu - s výnimkou času, počas ktorého bolo protisúťažné konanie zo strany sťažovateľa prerušené.

113. Odkazujúc na rozsudky vo veci Aalborg Portland a i./Komisia (bod 258) a Nederlandse Federatieve Vereniging voor de Groothandel op Elektrotechnisch Gebied/Komisía (bod 110), Rada poukázala na to, že porušenie môže vyplývať nielen z jednotlivého aktu, ale aj zo skupiny aktov alebo dokonca z pokračujúceho správania. Jedna alebo viaceré zložky tejto skupiny aktov alebo tohto pokračujúceho správania by taktiež mohli samy osebe, zohľadňované jednotlivo, predstavovať porušenie pravidiel hospodárskej súťaže. Pokiaľ však rôzne činnosti zapadajú do „celkového plánu“ vzhľadom na ich rovnaký cieľ skresľujúci hospodársku súťaž, za tieto činnosti možno vyvodzovať zodpovednosť v závislosti od účasti na porušení posudzovanom ako celok.

114. Berúc do úvahy vyššie uvedené skutočnosti, kasačný súd rozhodujúci v tejto veci dospel k záveru, že Rada - v rozpore s tým, čo namietal sťažovateľ - prihliadala aj na prerušenie protisúťažného konania sťažovateľa v rámci kartelu, a to aj na jeho časový faktor (trvanie prerušenia), keď v bode 777 odôvodnenia rozhodnutia napr. poukázala na to, že toto prerušenie protiprávneho konania bolo v kontexte celkového trvania kartelu krátke, pričom predmetné časové hľadisko následne skúmala v kumulácii s inými faktormi, ktoré ju viedli k záveru o tom, že konanie sťažovateľa je jedným správnym deliktom.

115. V tejto súvislosti kasačný súd dopĺňa, že zrušujúci rozsudok krajského súdu vo veci (sp. zn. 1S/182/2009), t.j. vo veci sťažovateľa, obsahoval aj nasledovný právny názor krajského súdu: „Žalobcom spochybňovanú účasť na karteli v jednotlivých obdobiach kartelu ako aj otázku totožnosti kartelu ako jediného konania, súd nepovažoval za dôvodnú.... Rokovania pred rokom 1999 i po roku 2002 boli vedené s rovnakým zámerom - manipulovať dodávky a tieto sa týkali totožného produktu. Napadnuté rozhodnutie konštatuje, že niektorí zo žalobcov svoju účasť na karteli v určitých obdobiach prerušili, tomu napokon zodpovedá aj výrok napadnutého rozhodnutia. Preto nie je možné tu namietat', že by sa touto otázkou žalovaný dostatočne pozorne nevysporiadal, pričom v tejto časti sa súd s podrobnou argumentáciou žalovaného stotožnil a poukazuje na ňu.“. Tomuto záveru pritom skorší rozsudok najvyššieho súdu nič nevytýkal (sp. zn. 5Sžhpu/1/2014) a osvojil si ho aj kasačný senát rozhodujúci v tejto veci.

116. Nadôvažok kasačný súd dopĺňa, že k prerušeniu konania na karteli vo veci GIS sa vyjadroval najvyšší súd aj v prípade žaloby ďalšieho účastníka dohody, ďalšieho člena ekonomickej skupiny Siemens, a to spoločnosti Siemens AG vo veci 3Sžhpu/1/2013 zo dňa 9.6.2015, kde uviedol, že cit.: „...napadnuté rozhodnutie konštatuje, že niektorí z účastníkov kartelu svoju účasť na karteli v určitých obdobiach prerušili - tomu napokon zodpovedá aj výrok napadnutého rozhodnutia. Preto nie je možné tu namietat', že by sa s touto otázkou žalovaný dostatočne pozorne nevysporiadal, pričom v tejto časti sa krajský súd s podrobnou argumentáciou žalovaného stotožnil a poukázal na ňu. Pokiaľ žalobca namietal dobu účasti na karteli a argumentoval tým, že z kartelu vystúpil za jeho trvania, bez toho, že by o tom vykonal akékoľvek oficiálne prehlásenie alebo by sa od obsahu kartelu verejne dištancoval, potom túto okolnosť možno vyhodnotiť len tak, že s ním naďalej súhlasil, resp. že sa ním bude naďalej riadiť. Navyše podľa žiadateľa o Leniency bol rozpad kartelu iba predstieraný. Dôvodom mal byť záujem na pokračovaní kartelu bez „VA Tech“, pre ktorého bol kartel dlhodobo najvýhodnejší. S otázkou zodpovednosti a vymedzenia deliktózneho konania sa zaoberala aj EK, ktorá o ňom rozhodla dňa 24.01.2007 rozhodnutím COMP/F/38.899.“.

117. Kasačný súd vychádzajúc zo všetkých vyššie uvedených skutočností potom dospel k záveru, že záver Rady, ako aj krajského súdu spočívajúci v tom, že konanie sťažovateľa (hoci rozdelené na dva samostatné časové úseky prerušené časovým úsekom od 13.12.2000 do 01.04.2002), je jedným trvácim deliktom, bol správny.

118. Uvedené potom znamená, že je nesprávna argumentácia sťažovateľa spočívajúca v tom, že jeho protiprávne konanie za časový úsek 20.09.1998 - 13.12.2000 je bez ďalšieho prekludované. Tento časový úsek jeho protiprávneho konania totiž nie je samostatným protiprávnym konaním, ale je zložkou deliktu, ktorého koniec bol skutkovou vetou rozhodnutia Rady určený ku dňu 30.04.2004. Začiatok plynutia lehôt na uloženie pokuty podľa § 38 zákona o hospodárskej súťaži je potom potrebné viazať práve na dátum 30.04.2004 (a nie na dátum, kedy došlo k prerušeniu protiprávneho konania sťažovateľa).

119. Právne názory krajského súdu vyslovené v tomto kontexte v bodoch 48 a 49 napadnutého rozsudku sú potom podľa kasačného súdu správne.

120. Ak v tejto súvislosti sťažovateľ ďalej namietal, že ustanovenie § 246d OSP v rozhodnom čase určovalo, že počas súdneho prieskumu rozhodnutí orgánov verejnej správy (v deliktuálnych veciach) neplynú lehoty pre zánik zodpovednosti, avšak lehoty uvedené v § 38 sú lehotami pre uloženie sankcie, a preto - podľa sťažovateľa došlo vo veci k preklúzii - kasačný súd sa nestotožňuje ani s týmto názorom sťažovateľa.

121. Krajský súd v napadnutom rozsudku sťažovateľovi dostatočne jasne ozrejmil, prečo je pojem „lehota pre zánik zodpovednosti“ (použitý v ustanovení § 246d OSP) potrebné interpretovať tak, že tento pojem zahŕňa aj lehotu na uloženie sankcie (tak, ako je táto vymedzená v § 38 zákona o hospodárskej súťaži), t.j. že vo veci v priebehu súdneho konania došlo k prerušeniu plynutia súvisiacich lehôt (a - naopak - k preklúzii zodpovednosti nedošlo) - k tomu pozri body 48 až 50 odôvodnenia rozsudku krajského súdu.

122. Tento názor krajského súdu potvrdzuje aj doktrína, podľa ktorej „Toto ustanovenie [rozumej: § 246d OSP] bolo do Občianskeho súdneho poriadku zakotvené novelou zákonom č. 428/2004 Z. z. s účinnosťou od 1. októbra 2004, čím bol odstránený nedostatok doterajšej úpravy, lebo sa ním prerušuje zo zákona plynutie lehôt pre zánik zodpovednosti za priestupky, správne delikty a pod. Účelom tohto ustanovenia podľa dôvodovej správy bolo, že vydávanie rozhodnutí v týchto veciach hmotnoprávne predpisy obmedzujú lehotami, ktoré počas súdneho konania (často na základe účelovo podaných žalôb) uplynuli, v dôsledku čoho v prípade zrušenia rozhodnutia správneho orgánu už nebol dostatok času na ďalšie konanie a uloženie sankcie, hoci na to inak boli splnené zákonné podmienky.“. (BARICOVÁ, Jana § 246d [Prerušenie plynutia lehôt]. In: ŠTEVČEK, Marek, FICOVÁ, Svetlana a kol. Občiansky súdny poriadok II. diel. 2. vydanie. Praha: C. H. Beck, 2012, ISBN 978-80-7400-406-3.). Je teda zrejmé, že lehotu pre zánik zodpovednosti a lehotu pre uloženie sankcie (t.j. právnu možnosť uloženia postihu) nie je možné od seba izolovať.

123. Ak v tejto súvislosti odkazoval sťažovateľ na to, že podľa odbornej literatúry a iného rozhodnutia PMÚ SR je potrebné tieto lehoty striktne rozlišovať (lehota pre zánik zodpovednosti a lehota pre uloženie sankcie), kasačný súd v okolnostiach tejto veci neidentifikoval žiadne relevantné faktory, ktoré by tento názor v súvislosti s výkladom § 246d OSP podporovali.

124. Rozhodnutie PMÚ SR vo veci č. 2012/KH/R/014 zo dňa 13.04.2012, ako aj názor vyslovený v publikácii Blažo, O. a Kalesná, K. (k tomu pozri vyššie bod 24) sú v tomto prípade bez právnej alebo skutkovej relevancie, keďže pre účely tohto konania je podstatný obsah

pojmu „lehota pre zánik zodpovednosti“ podľa, resp. pre účely § 246d OSP a nie prípadná vnútorná diferenciácia lehôt podľa zákona o hospodárskej súťaži (ak by aj takáto vnútorná diferenciácia existovala).

125. Ak sťažovateľ poukazoval na rozhodnutie PMÚ SR vo veci - 2012/KH/R/014 zo dňa 13.04.2012 ako „dôkazu“ o tom, že žalovaný sám uznáva, že je potrebné rozlišovať medzi lehotou pre zánik zodpovednosti a lehotou pre uloženie pokuty, tento odkaz sťažovateľa na predmetné rozhodnutie nebol na súdenú veci priliehavý.

126. Odhliadnuc od toho, že v tomto rozhodnutí sa PMÚ SR len „zamýšľal“ nad touto diferenciáciou, je zrejmé, že tak robil v úplne inom kontexte ako je súdená vec. Predmetnú otázku posudzoval v rovine, či uplynutie lehoty pre uloženie sankcie dopadá na právnu možnosť PMÚ SR postupovať podľa § 22 zákona o hospodárskej súťaži (podľa § 22 ods. 1 písm. b) zákona 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. Podľa § 22 ods. 1 písm. c) úrad vydáva rozhodnutie o tom, že orgán štátnej správy pri výkone štátnej správy, orgán územnej samosprávy pri výkone samosprávy a pri prenesenom výkone štátnej správy a orgán záujmovej samosprávy pri prenesenom výkone štátnej správy porušil tento zákon), čo však z materiálneho hľadiska nie je totožné s touto vecou.

127. Naopak, v súlade s princípom nazerania na právny poriadok ako na jeden celok a s cieľom obdobným právnym inštitútom pripisovať obdobný obsah a aplikačný rozmer naprieč celým právnym poriadkom (v prípade absencie osobitnej úpravy, resp. osobitného vymedzenia konkrétneho právneho pojmu), dospel kasačný súd k záveru, že dlhodobá rozhodovacia prax správnych súdov v súvislosti s interpretáciou § 246d OSP svedčí v prospech právneho názoru, ktorý vyjadril krajský súd v napadnutom rozsudku, ako aj Rada v rozhodnutí.

128. I keď rozhodnutie najvyššieho súdu (na ktoré odkazuje aj Rada v rozhodnutí) sp. zn. 2Sž 10/2010 bolo vydané v rámci sporu spadajúceho pod mediálne právo (nie hospodársku súťaž), právne názory najvyššieho súdu vyplývajúce z predmetného rozhodnutia sú plne uplatniteľné aj v tomto spore. Aj ustanovenie § 64 ods. 4 zákona č. 308/2000 Z. z. o vysielaní a retransmisii a o zmene zákona č. 195/2000 Z. z. o telekomunikáciách (v znení neskorších predpisov) totiž pojednáva v súvislosti s deliktuálnym konaním subjektov o lehote na uloženie sankcie (t.j. nie o lehote pre zánik zodpovednosti), pričom najvyšší súd takto vyjadrenú lehotu v osobitnom zákone (zákon č. 308/2000 Z. z.) - pre účely § 246d OSP - ako lehotu pre zánik zodpovednosti s následkom jej prerušenia počas súdneho konania - akceptoval.

129. Obdobne je možné poukázať napr. na rozhodnutie najvyššieho súdu vo veci sp. zn. 10Sžo/58/2016, kde sa najvyšší súd venoval aj ustanoveniu § 246d OSP v kontexte postihovania správnych deliktov na úseku inšpekcie práce, pri ktorých je - rovnako ako v súdnej veci - v osobitnom zákone určená lehota na uloženie sankcie (nie lehota, v ktorej dochádza k zániku zodpovednosti) - k tomu pozri § 19 ods. 4 zákona č. 125/2006 Z. z. o inšpekcii práce a o zmene a doplnení zákona č. 82/2005 Z. z. o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov (v znení neskorších predpisov).

130. Akokoľvek potom sťažovateľ žiada súd, aby uplatnil vo veci jazykový výklad, podľa názoru najvyššieho správneho súdu nie je možné odhliadnuť od účelu vlastnej právnej úpravy, ktorá nepochybne mala zabrániť práve tomu, aby počas súdneho konania (ktoré môže byť zdĺhavé), nemohlo dôjsť k zmareniu samotného správneho postihovania za protiprávne konanie fyzických osôb a právnických osôb. Tento prístup - výklad podporuje aj doterajšia rozhodovacia prax súdov, ktoré za lehotu pre zánik zodpovednosti - pre účely § 246d OSP -

považovali aj lehotu, ktorú zákon vymedzil ako lehotu, v ktorej môže byť protiprávne konanie sankcionované.

131. Berúc do úvahy všetky uvedené skutočnosti, krajský súd vo veci správne posúdil a v napadnutom rozsudku primerane odôvodnil, že protiprávne konanie sťažovateľa v súdnej veci je (jedným) trvácim deliktom. Tento záver dostatočne odôvodnil vo svojom rozhodnutí aj žalovaný. Správne potom krajský súd ustálil aj to, že lehoty na uloženie sankcie začali vo veci plynúť až 30.04.2004 (a nie od 13.12.2000 - ako sa nesprávne domnieva sťažovateľ), t.j. že tieto ešte neuplynuli (ako to namietal sťažovateľ). Rovnako, kasačný súd nemôže nič vytknúť ani tomu záveru krajského súdu, podľa ktorého je ustanovenie § 246d OSP na vec uplatniteľné, a to napriek tomu, že ustanovenie § 38 zákona o hospodárskej súťaži pojednáva o lehote na uloženie sankcie, nie o lehote pre zánik zodpovednosti (čo je pojem použitý v § 246d OSP). V zhode s právnym názorom krajského súdu potom aj kasačný súd dospel vo veci k záveru, že lehoty na uloženie sankcie rozhodnutím Rady neuplynuli a že príslušné otázky boli krajským súdom posúdené správne. Aj tieto námietky sťažovateľa preto kasačný súd vyhodnotil ako nedôvodné.

[ad: zmena právnej úpravy - metodického pokynu - v prospech sťažovateľa]

132. Treťou kasačnou námietkou sťažovateľa bolo to, že žalovaný údajne nepostupoval v súlade so zákonom, keďže pri ukladaní sankcie (resp. určovaní jej výšky), nevychádzal z interného predpisu, ktorý bol prijatý pre tieto účely a bol účinný v čase vydania napadnutého rozhodnutia Rady (metodický pokyn 2014).

133. K uvedenému krajský súd uviedol, že i táto námietka sťažovateľa je nedôvodná, keďže metodický pokyn nemôže ísť nad rámec zákona, pričom k zmene zákonnej úpravy v otázkach súvisiacich s ukladaním sankcie nedošlo. Krajský súd má za to, že pre účely určenia prípadného porušenia zákazu zásady reformatio in peius je relevantná len zmena zákona o hospodárskej súťaži.

134. V súvislosti s uvedeným kasačný súd poukazuje na skoršie rozhodnutie najvyššieho súdu - sp. zn. 5Sžhpu/1/2014 - v ktorom je uvedené, že „Pokiaľ ide o aplikáciu Metodického pokynu, podľa žalobcu neobstojí námietka žalovaného, že sa v čase ukladania pokuty nezmenila právna úprava ukladania pokút, ktorá by bola pre žalobcu priaznivejšia, ani záver žalovaného, že Metodický pokyn nezaviedol priaznivejší výklad pravidiel pre ukládanie pokút. Žalobca zastával názor, že Metodický pokyn obsahoval podrobnejšie pravidlá, ktorými sa žalovaný musí riadiť pri ukladaní pokút. Navyše tieto pravidlá by naopak viedli k tomu, že by žalovaný musel žalobcovi uložiť nižšiu pokutu.“, pričom následne najvyšší súd uzavrel, že „Napriek tomu, že najvyšší súd musel súhlasiť s argumentom žalovaného, že kritéria pre ukládanie sankcií, ktoré ustanovuje výlučne zákon, v tomto prípade zákon č. 136/2001 Z.z. v znení zákona č. 465/2002 Z.z. (ďalej len „ZOHS“) sa nijako nemenili, nemožno opomenúť, že pri spôsobe jej ukladania je potrebné dôkladne zvážiť všetky kritéria ustanovenia § 38 ZOHS.“. Najvyšší súd teda v kontexte vznesenej námietky účastníka konania poukazoval na význam zákonných kritérií pri určovaní výšky pokuty.

135. K obdobnej námietke sťažovateľa sa vyjadril aj žalovaný (v rámci správneho konania), keď v bode 790 rozhodnutia uviedol, že priamo k tejto otázke sa vyjadroval aj Ústavný súd SR (sp. zn. I. ÚS 505/2015). Ústavný súd pritom v súdnej veci vyslovil právny názor relevantný aj pre túto vec, a to, že „Interný normatívny pokyn [však] nepatrí medzi všeobecne záväzné právne predpisy, je záväzný iba pre subjekt, ktorý ho vydal, a práva a povinnosti určené v internom normatívnom pokyne nemožno vymáhať na súde.“ A následne v bode 16 svojho rozhodnutia uviedol, že cit.: „Napriek uvedenému sťažovateľka presadzuje požiadavku,

aby v jej prípade bol interný normatívny pokyn uznaný za prameň práva. Pre taký postup v okolnostiach prípadu nevznikol dôvod.“.

136. Žalovaný síce v priebehu konania uznal, že v rámci metodických pokynov došlo k zmene v tom, aký obrat sa má používať ako základ pre výpočet pokuty (celkový obrat c/a tzv. relevantný obrat), zároveň však v bode 799 odôvodnenia rozhodnutia uviedol, že pri posudzovaní toho aký obrat by mal byť základom pre výpočet pokuty v súdnej veci, Rada vychádzala z toho, že sťažovateľ nemal v posudzovanom období tržby na slovenskom trhu a tiež zohľadnila ťažkú dostupnosť a možnú overiteľnosť údajov viažucich sa na jeho predaje týkajúce sa GIS z roku 2006.

137. V zhode s doterajšími právnymi názormi vyjadrenými súdmi Slovenskej republiky, aj kasačný súd rozhodujúci v tejto veci má za to, že zmena interného predpisu, ktorý sa používa ako pomôcka pri určovaní výšky pokuty (a to aj keby táto zmena bola v prospech sťažovateľa), nie je možné subsumovať pod zmenu právnej úpravy v prospech sťažovateľa. Je totiž nesporné, že metodický pokyn je vo svojej podstate vykonávacím predpisom vo vzťahu k zákonnej úprave ukladania sankcie.

138. Toto následne vedie k záveru, resp. k požiadavke, že aj zákonnosť sankcie sa v súvislosti s uvedenou zásadou primárne testuje vo vzťahu k požiadavkám vyplývajúcim zo všeobecne záväznej právnej úpravy (§ 38 zákona o hospodárskej súťaži), nie vo vzťahu k interným predpisom orgánu verejnej moci, ktoré boli prijaté pre účely implementácie zákonnej úpravy (k tomu pozri aj toto odôvodnenie vyššie).

139. Zo samotného metodického pokynu (2014) pritom vyplýva, že jeho cieľom je vysvetliť základné princípy pri ukladaní pokút za porušenie zákazu dohôd obmedzujúcich súťaž a zneužívania dominantného postavenia posudzovaných úradom podľa zákona ako aj podľa čl. 101 a 102 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (konsolidované znenie Úradný vestník Európskej únie C 115/47, 09/05/2008). Pokyn sa netýka ukladania pokút pri porušení ustanovení zákona týkajúcich sa koncentrácií ani pokút za procesné porušenia zákona.

140. Podľa bodu 8 metodického pokynu (2014), východiskom pri určovaní pokuty je obrat (bez daní) dosiahnutý podnikateľom z predaja tovarov a služieb, ktorých sa narušenie alebo obmedzenie súťaže priamo alebo nepriamo dotýka, a to na vymedzenom priestorovom relevantnom trhu. Zároveň však podľa bodu 10 uvedeného metodického pokynu. V prípadoch, kedy nie je možné relevantný obrat určiť alebo vyčíslieť, úrad postupuje v závislosti od špecifik jednotlivého prípadu a ako alternatívu relevantného obratu použije taký údaj, ktorý najviac zodpovedá relevantnému obratu tak, aby boli zachované základné východiská ukladania pokút. Takýmto údajom môže to byť aj celkový obrat, hodnota zákazky pri verejnom obstarávaní príp. jej časť a pod.

141. Podľa bodu 7 metodického pokynu (2014), pri ukladaní pokút úrad postupuje v súlade so zásadou rovnosti, teda tak, aby rovnaké prípady boli posudzované rovnako, ale na druhej strane, pri ukladaní pokút musí byť úradu ponechaný priestor na správnu úvahu a zohľadnenie špecifických okolností, ktoré sa môžu vyskytnúť v jednotlivých prípadoch.

142. Žalovaný pritom vo vyjadrení k podanej kasačnej sťažnosti (bod 48) uvádza, že pri posudzovaní toho, aký obrat mal byť základom pre výpočet pokuty, Rada PMÚ SR vychádzala z toho, že účastník konania nemal v posudzovanom období tržby na slovenskom trhu a tiež zohľadnila ťažkú dostupnosť a možnú overiteľnosť údajov viažucich sa na jeho predaje týkajúce sa GIS z roku 2006.

143. Z uvedeného vyplýva, že hoci v internej úprave žalovaného došlo k zmenám, a to napr.

aj v otázke toho, aký obrat sa považuje za základ pre výpočet sankcie, metodický pokyn je naďalej „iba“ interným predpisom, ktorý žiadnym spôsobom nezbavuje PMÚ SR povinnosti riadne posúdiť zákonné podmienky relevantné pre uloženie sankcie a tieto riadne odôvodniť. Metodický pokyn (2014) nie je predpisom, ktorý by nahrádzal povinnosť PMÚ SR pokutu ukladať v súlade so zákonnými faktormi. Navyiac, samotný metodický pokyn určuje, že v prípadoch, kedy relevantný obrat nie je možné určiť alebo vyčíslieť, použije sa taký údaj, ktorý najviac zodpovedá relevantnému obratu.

144. V zhode s krajským súdom, ako aj v zhode so skoršími právnymi názormi najvyššieho súdu, resp. ústavného súdu a prihliadajúc aj na názory uvedené vyššie, aj kasačný súd rozhodujúci v tejto veci potom dospel k záveru, že prípadnú zmenu interných predpisov žalovaného, nie je možné považovať za zmenu právnej úpravy, ktorá by mala byť bez ďalšieho vnímaná ako základ pre zmenu sankcie uloženej sťažovateľovi. Aj túto námietku sťažovateľa potom považoval kasačný súd za nedôvodnú. Na strane druhej najvyšší správny súd dopĺňa, že tento jeho parciálny záver neznamena, že námietka sťažovateľa vychádzajúca z opísaných skutkových okolností nemôže byť relevantná napr. v kontexte porušenia jeho legitímnych očakávaní, že sa podľa metodického pokynu 2014 postupovať bude, príp. v rovine toho, aby súd preskúmal, či bol napr. dôvodný postup Rady, ktorá namiesto uplatnenia primárneho pravidla prihliadania na tzv. relevantný trh ako alternatívu relevantného obratu použila taký údaj „ktorý najviac zodpovedá relevantnému obratu tak, aby boli zachované základné východiská ukladania pokút.“ (k tomu pozri aj bod 140, resp. bod 152 tohto rozsudku).

[ad: nedostatočné odôvodnenie pokuty, resp. nepreskúmateľnosť výšky pokuty]

145. Ako dôvodnú však kasačný súd vyhodnotil tú časť kasačnej sťažnosti (bod 96 a nasl. kasačnej sťažnosti), v ktorej sťažovateľ namietal, že uložená pokuta je naďalej nejasná a nepreskúmateľná, resp. nadväzujúci - a podľa sťažovateľa nesprávny - záver krajského súdu o tom, že uložená pokuta je zákonná. Krajský súd sa síce v bodoch 61 až 71 vysporiadal s parciálnymi atribútmi (odôvodnenia) uloženej pokuty, avšak najvyšší správny súd má za to, že svojím rozhodnutím krajský súd „odobril“ v rozhodnutí určenú pokutu bez toho, aby dostatočne skúmal všetky atribúty dopadajúce na jej zákonnosť, resp. možnú nezákonnosť. Niektoré z predmetných právnych otázok sa pritom javia byť subsumovateľnými aj pod zásady ukladania trestov podľa Trestného zákona, resp. zásady trestného konania (podľa Trestného poriadku), a preto tieto mal krajský súd - aplikujúc vo veci plnú jurisdikciu - skúmať aj bez toho, aby bolo výslovne namietnuté v žalobe (k tomu pozri aj bod § 195 SSP).

146. Z rozhodnutia Rady, ako aj z rozsudku krajského súdu (bod 62 rozsudku krajského súdu) napr. vyplýva, že títo pri určovaní výšky pokuty prihliadali na kritéria uvedené v § 38 ods. 10 zákona o hospodárskej súťaži (relevantné v čase spáchania správneho deliktu, resp. vydania pôvodného rozhodnutia Rady) - § 38 ods. 10 zákona - Úrad pri ukladaní pokuty posudzuje závažnosť a dĺžku trvania porušovania ustanovení tohto zákona, porušovania ustanovení osobitného predpisu5b) alebo porušovania podmienky, povinnosti alebo záväzku uloženého rozhodnutím úradu. Úrad pri posudzovaní závažnosti porušovania berie do úvahy jeho povahu, skutočný dopad na trh a tam, kde je to účelné, veľkosť relevantného trhu. Okrem týchto kritérií úrad pri ukladaní pokuty berie do úvahy aj iné skutočnosti, najmä opakované porušovanie tým istým podnikateľom, odmietnutie podnikateľa spolupracovať s úradom, postavenie podnikateľa ako vodcu alebo iniciátora porušovania, získanie majetkového prospechu v dôsledku porušovania alebo neplnenia dohody obmedzujúcej súťaž v praxi. V čase vydania rozhodnutia Rady, ktoré je predmetom tohto prieskumu, však už predmetné kritériá neboli súčasťou účinnej právnej úpravy, keď tieto boli zákonodarcom zmenené (§ 38 ods. 3 zákona - Úrad pri ukladaní pokuty podľa odsekov 1 a 2 posudzuje závažnosť a

dĺžku trvania porušovania. Úrad pri posudzovaní závažnosti porušovania berie do úvahy jeho povahu, prípadne dopad na trh a veľkosť relevantného trhu. Okrem týchto kritérií úrad pri ukladaní pokuty prihliada prípadne aj na iné skutočnosti, najmä na opakované porušovanie, odmietnutie spolupracovať s úradom, postavenie ako vodcu alebo iniciátora porušovania alebo neplnenie dohody obmedzujúcej súťaž v praxi. Úrad môže pri ukladaní pokuty zohľadniť ako poľahčujúcu okolnosť aj skutočnosť, že náhrada škody bola uhradená na základe dohody o mediácii alebo dohody o mimosúdnom urovnaní pred vydaním rozhodnutia úradu o uložení pokuty.). Podľa názoru kasačného súdu pritom krajský súd predmetný prieskum (a o súvisiace odôvodnenie) mal uskutočniť aj bez toho, aby o to žalobca výslovne žiadal, keďže súvisiace otázky je možné subsumovať práve pod právne garancie spojené s ukladaním trestov (resp. sankcií v rámci správneho trestania). Zmena právnej úpravy, ktorá vyvoláva zánik trestnosti, ale napr. aj zmena sankčného režimu, sú okolnosťami, ktoré mal krajský súd skúmať aj bez výslovnej námietky žalobcu, čo sa však v tomto prípade nestalo, a to napriek tomu, že na ňu žalovaný v priebehu konania (ako na podpornú argumentáciu) poukazoval (k tomu pozri bod 27 vyjadrenia žalovaného zo dňa 15. januára 2018 k správnej žalobe žalobcu). Z bodu 825 odôvodnenia rozhodnutia Rady pritom vyplýva, že táto pri určovaní výšky pokuty vychádzala práve z ustanovenia § 38 ods. 10 zákona o hospodárskej súťaži, ktorá v čase rozhodovania Rady už nebola súčasťou zákonnej úpravy (a fakticky ju nahradilo ustanovenie § 38 ods. 3 zákona) - k tomu pozri bod 825 rozhodnutia Rady. Rada, ako ani krajský súd tento postup neodôvodňujú a na samotnú zmenu právnej úpravy kvalifikovane nereagujú. Ako už uviedol kasačný súd vyššie (k tomu pozri najmä body 105 a 106 tohto rozsudku), prípadná zmena kritérií, na základe ktorých sa určuje sankcia, môžu determinovať aj výšku pokuty, ktorá skutočnosť môže byť relevantná práve z dôvodu, že sťažovateľ v žalobe žiada aj o moderáciu uloženej pokuty.

147. V rozhodnutí Rady je ďalej napr. v bode 880 uvedené, že táto považovala „za primeranú pokutu za závažnosť v tomto prípade sumu 106220,54 Eur.“. Kasačný súd však v rozhodnutí žalovaného neidentifikoval žiadne myšlienkové pochody, resp. výpočtové operácie, ako sa k tejto sume (ako správnej a primeranej za kritérium „závažnosti“) Rada „dopracovala“. Toto pritom žalobca v správnej žalobe aj výslovne namietal, keď v nej napr. uviedol, že z rozhodnutia Rady „vôbec nie je zrejmé, akým spôsobom žalovaný dospel k pevnej sume za závažnosť, t.j. aké správne úvahy, ak teda nevychádzal z obratu, ho viedli k tomu, že práve stanovená suma za závažnosť zodpovedná namietanému porušeniu.“. Uvedená skutočnosť je o to relevantnejšia, že od zložky pokuty za závažnosť, sa následne odvíja celá pokuta, keďže táto sa - podľa vlastného textu odôvodnenia rozhodnutia Rady - modifikuje vybranými koeficientmi práve vo vzťahu k východiskovej sume pokuty za závažnosť. Na zodpovedanie tejto otázky sa kasačnému súdu javí ako nedostatočné zistenie súdu, že pokuty je uložená pod hranicou najvyššej možnej pokuty (k tomu pozri bod 68 napadnutého rozsudku krajského súdu).

148. Ďalej napríklad v bode 882 rozhodnutia žalovaného, tento určuje, že sťažovateľ sa dopustil „dlhodobého porušovania zákona“, a preto sa mu zvyšuje pokuta určená za závažnosť, a to o 25%, „keďže doba porušovania bola iba málo nad hranicou strednodobého porušovania“. Rada teda v napadnutom rozhodnutí operuje pojmami, ktoré nemajú jednoznačný legislatívny - normatívny obsah (a teda sú neurčitými pojmami). Týmto okolnostiam následne pripisuje určitú sankčnú hodnotu (navýšenie pokuty za závažnosť o 25%, pretože doba porušovania bola „mierne“ nad hranicou „strednodobého porušovania“). Z napadnutého rozhodnutia Rady však nevyplýva, čo sa považuje za „dlhodobé porušovanie zákona“, za „strednodobé porušovanie zákona“, prečo žalovaný uskutočnil navýšenie pokuty práve o 25% a pod. Pre úplnosť kasačný

súd uvádza, že jeho pozornosti neušlo, že niektoré z týchto pojmov Rada vymedzila v bode 824 pôvodného rozhodnutia Rady, ktoré však bolo neskôr v rámci súdneho prieskumu zrušené (k tomu pozri bod 3 tohto odôvodnenia). Vymedzenie týchto pojmov sa však nepremietlo do bodov 802 až 886 napadnutého rozhodnutia Rady. Vo všeobecnosti pritom nepochybne platí, že každé rozhodnutie správneho orgánu musí samo osebe vykazovať dostatočnú mieru odôvodnenia všetkých relevantných skutkových a právnych okolností veci a už vôbec nie je možné považovať za postačujúce to, ak napr. určité pojmy (relevantné pre uloženie sankcie), príp. iné relevantné okolnosti (napr. výpočty a pod.) majú byť napr. pre účely preskúmaného rozhodnutia abstrahované zo skoršieho rozhodnutia správneho orgánu, ktoré však bolo súdom zrušené. Uvedené platí o to viac, že medzi vydaním pôvodného rozhodnutia Rady a napadnutým rozhodnutím Rady uplynulo niekoľko rokov, čo mohlo viesť napr. aj k zmene obsahu jednotlivých (neurčitých) pojmov a pod.

149. Už len skutočnosti uvedené v bodoch 146 až 148 vyššie vyvolávajú - podľa kasačného súdu - potrebu detailnejšieho súdneho prieskumu zákonnosti uloženej pokuty.

150. Kasačný súd si plne uvedomuje limity súdneho prieskumu diskrečnej právomoci správneho orgánu v rámci ukladania sankcií (ako na to správne poukázal aj krajský súd v napadnutom rozsudku - bod 66). Na strane druhej, tieto limity nemôžu obmedzovať správny súd v prieskume zákonnosti uloženej pokuty práve v tom, či pri jej určovaní správny orgán prihliadal na všetky relevantné zákonné kritériá a či vôbec prihliadal na tie zákonné kritériá, na ktoré prihliadať mal (k tomu pozri aj bod 146 vyššie). Z formálneho hľadiska je totiž zrejmé, že Rada pri ukladaní pokuty vychádzala z právnej úpravy, ktorá v čase jej rozhodovania o pokute nebola účinná. Uvedené nemusí per se dopadať na zákonnosť uloženej sankcie, keďže nie je vylúčené, že v relevantných častiach boli príslušné kritériá bez materiálnej zmeny, a preto bude uložená pokuta zákonná tak podľa predchádzajúcej, ako aj podľa neskoršej právnej úpravy a rovnako nie je vylúčené ani, to aby napr. odôvodnenie rozhodnutia Rady dostatočne reflektovalo aj na kritériá pre určenie výšky pokuty podľa účinnej právnej úpravy (ak by sa na vec mala vzťahovať práve tá - k tomu pozri toto odôvodnenie vyššie). Správny súd sa však s touto otázkou musí dôkladne vysporiadať o to viac, že to súvisí s nosnými žalobnými bodmi sťažovateľa.

151. Nad rozsah vyššie uvedeného, kasačný súd poukazuje napr. aj na body 63 až 69 správnej žaloby, kde žalobca namietal porušenie zákazu dvojitého sankcionovania. Osobitne brojil proti tomu, že Rada pri rozhodovaní o pokute vychádzala z jeho celosvetového obratu, prihliadala na to, že patrí do silnej ekonomickej skupiny Siemens a zároveň samostatne pokutovala aj ďalších členov tejto skupiny, čo má podľa žalobcu predstavovať zákaz dvojitého sankcionovania spoločností v rámci skupiny Siemens. Samotné prihliadanie na silu ekonomickej skupiny pritom žalobca označil aj za kritérium, ktoré nie je možné subsumovať pod kritérium závažnosti. Prihliadanie na ekonomickú silu skupiny môže podľa žalobcu viesť k paradoxnej situácii, že protisúťažné konanie podnikateľa, ktorý nepatrí do silnej ekonomickej skupiny, ale jeho dopad na trh bude väčší, bude v skutočnosti postihnutý menej intenzívne ako konanie podnikateľa s menším dopadom na trh, ktorý však bude prísnejšie sankcionovaný len preto, že je členom silnej ekonomickej skupiny. Toto sa podľa žalobcu prieči aj prirodzenej spravodlivosti. Krajský súd však v odôvodnení napadnutého rozsudku nereaguje na tieto - podľa názoru kasačného súdu - legitímne námietky, a to minimálne v tom, aby boli predmetom hodnotenia zo strany krajského súdu (bez ohľadu na to, či následne budú vyhodnotené ako relevantné alebo nie).

152. Kasačnému súdu sa navyše v súvislosti s uloženou sankciou vo všeobecnosti javí, že

krajský súd sa v rozsudku dôsledne nevenoval všetkým okolnostiam, od ktorých sťažovateľ odvodzoval svoj právny predpoklad o nepreskúmateľnosti, resp. nezákonnosti uloženej pokuty. Sťažovateľ napr. výslovne brojil proti tomu, že ako základ pre výpočet jeho pokuty rozhodnutím Rady bol použitý jeho celkový obrat (k tomu pozri aj bod 874 rozhodnutia Rady). Rada v súvislosti s týmto postupom vychádzala z toho, že takýto postup jej zákon umožňoval. Na strane druhej, pozornosti kasačného súdu neušlo, že Rada v bode 798 rozhodnutia výslovne uznala, že „že podľa znenia aktuálne účinného metodického pokynu v čase vydania tohto rozhodnutia východiskom pri určovaní pokuty je obrat (bez daní) dosiahnutý podnikateľom z predaja tovarov a služieb, ktorých sa narušenie alebo obmedzenie súťaže priamo alebo nepriamo dotýka, a to na vymedzenom priestorovom relevantnom trhu.“. Zároveň v bode 799 odôvodnenia uviedla, že pri posudzovaní toho, „aký obrat mal byť základom pre výpočet pokuty Rada vychádzala z toho, že účastník konania nemal v posudzovanom období držby na slovenskom trhu a tiež zohľadnila ťažkú dostupnosť a možnú overiteľnosť údajov viažucich sa na jeho predaje týkajúce sa GIS z roku 2006.“. Za uvedeného stavu mal krajský súd nepochybne v napadnutom rozsudku prezentovať detailnejší právny názor k tomu, či bol správny postup žalovaného, ak tento pri určovaní pokuty vychádzal z celkového obratu sťažovateľa za rok 2006 (t.j. z vlastného zákonného znenia), a to z dôvodov, ktoré sám uviedol v napadnutom rozhodnutí (bod 799 odôvodnenia rozhodnutia Rady), keď sťažovateľ predmetný postup Rady spochybňoval nielen v kontexte zásady zmeny právnej úpravy k lepšiemu, resp. v kontexte zásady zákazu reformatio in peius (k čomu sa už kasačný súd vyjadril vyššie, a to tak, že táto porušená nebola), ale aj v kontexte legitímnych očakávaní sťažovateľa, že Rada bude postupovať podľa predmetného interného predpisu, keďže tento je záväzný práve vo vzťahu k Rade a zároveň tento predpis bol účinný v čase vydania rozhodnutia Rady. V bodoch 161 a 162 správnej žaloby, sťažovateľ výslovne uviedol, že takýto postup Rady predstavuje rozpor s princípom právnej istoty a predvídateľnosti práva, ako aj ako porušenie zásady rovnakého zaobchádzania v rovnakých či porovnateľných prípadoch. Pre tieto účely je najmä opodstatnené skúmať, či dôvody, pre ktoré Rada aplikovala ako základ pre výpočet pokuty sťažovateľa jeho celkový obrat, boli dostatočne legitímne na to, aby Rada nevychádzala z toho ustanovenia príslušného metodického pokynu, ktorý ako výpočtový základ pre pokutu primárne určuje tzv. relevantný obrat, nie celkový obrat podnikateľa, resp. či Rada napr. neporušila tzv. precedenčnú zásadu obsiahnutú v § 3 ods. 5 Správneho poriadku, podľa ktorej, správne orgány dbajú o to, aby v rozhodovaní o skutkovo zhodných alebo podobných prípadoch nevznikali neodôvodnené rozdiely. Rada vo vyjadrení k správnej žalobe sťažovateľa uviedla, že od predmetného metodického pokynu je možné sa odchýliť, „ak je to odôvodnené“. Krajský súd sa však ani tejto - podľa názoru materiálnej námietky sťažovateľa - v napadnutom rozsudku nevenoval. Najvyšší správny súd v tomto zmysle neprejudikuje, že postup Rady bol nesprávny, resp. nezákonný, avšak musí trvať na tom, aby uvedenú skutočnosť krajský súd dôkladne preskúmal a riadne odôvodnil, keďže táto môže dopadať na zákonnosť uloženej pokuty.

153. Obdobne je možné poukázať ďalej napr. na bod 877 rozhodnutia Rady, kde táto uviedla, že „zohľadnila“ pri pokute skutočnosť, že u sťažovateľa „došlo k dočasnému prerušeniu účasti na posudzovanej dohode“. Z odôvodnenia rozhodnutia však nevyplýva, ako uvedené zohľadnila. Paradoxne, v bode 883 odôvodnenia, Rada uvádza, že pri hodnotení poľahčujúcich a priťažujúcich okolností zhodne s Úradom „nezistila v prípade spoločnosti Siemens Aktiengesellschaft Österreich žiadne priťažujúce ani poľahčujúce okolnosti.“ V uvedenom bode odôvodnenia rozhodnutia Rady táto ani neuvádza, čo považuje za poľahčujúce, resp. priťažujúce okolnosti, ktorých existenciu popiera.

154. I keď si je kasačný súd vedomý toho, že v súlade s ustálenou rozhodovacou praxou najvyšších súdnych autorít, súd nie je povinný reagovať na všetky žalobné body, všetky vyššie uvedené okolnosti sankčnej povahy sú podľa názoru najvyššieho správneho súdu v súdnej veci významné, a preto je potrebné sa im primerane venovať aj v rozhodnutí správneho súdu. Len cez dôkladný súdny prieskum je možné ustáliť, či uložená sankcia je alebo nie je zákonná (keď jej nezákonnosť sťažovateľ v žalobe aj kasačnej sťažnosti výslovne napádal) a následne posúdiť aj prípadnú možnosť a potrebu moderácie uloženej peňažnej sankcie v konkrétnej veci (podľa ustanovení SSP).

155. Súdny prieskum administratívnych rozhodnutí vydaných v rámci správneho trestania predstavuje osobitný druh súdneho konania (a to najmä s prihliadnutím na § 194 a § 195 SSP, ako aj na judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva, Ústavného súdu Slovenskej republiky a kasačného súdu), ktorý si vyžaduje vysokú mieru „justičnej bdelosti“ zo strany správnych súdov. Najmä v prípade ukladania verejnoprávných sankcií je potrebné, aby sa správne súdy čo najpodrobnejšie venovali vo svojich rozsudkoch námietkam, ktoré sa týkajú nezákonnosti uloženej správnej sankcie, resp. aby v rozsahu zákonných limitov poskytovali účastníkom konania osobitnú ochranu (§ 195 SSP) aj nad rámec žalobných bodov - aplikujúc tak režim plnej jurisdikcie v sankčných veciach.

156. Vychádzajúc zo všetkých vyššie uvedených skutočností, správny súd v rámci nového konania a rozhodovania vo veci - skúmajúc zákonnosť uloženej sankcie - najmä

(i) preskúma a jednoznačne ustáli, aký súbor kritérií podmieňujúcich ukladanie sankcie sa vzťahuje na súdnu vec - t.j. či sú vo veci relevantné kritériá uvedené v § 38 ods. 10 zákona (v znení účinnom do 30.06.2014) alebo kritériá uvedené v § 38 ods. 3 zákona (v znení účinnom v čase vydania rozhodnutia Rady) a odôvodní, prečo sa majú na vec uplatniť práve predmetné zákonné kritériá. Vysporiada sa s tým, či sa právo Európskej únie akokoľvek aplikuje na súdnu vec v rozsahu kritérií, na ktoré je žalovaný povinný prihliadať pri ukladaní sankcie podľa § 38 zákona a ak áno, v akom rozsahu (k tomu pozri napr. body 18 a 20 tohto rozsudku)

(ii) správny súd preskúma a ustáli, či v rámci ukladania sankcie Rada prihliadala na všetky relevantné kritériá, na ktoré sa podľa zákona malo pri ukladaní sankcie prihliadať a ak zistí, že na niektoré kritérium sa neprihliadalo, preskúma, či bol zákonný postup žalovaného, ak na niektoré kritérium neprihliadal. Naopak, posúdi tiež, či Rada pri ukladaní pokuty neprihliadala aj na iné okolnosti, ako sú kritériá výslovne vyplývajúce z príslušnej právnej úpravy a ak zistí, že tomu tak bolo, preskúma, či bol tento postup Rady správny. Preskúma, či relevancia jednotlivých kritérií dopadajúcich na výšku pokuty je v rozhodnutí Rady dostatočne odôvodnená.

(iii) osobitne preskúma a odôvodní, či je z rozhodnutia Rady zrejmé a či je preskúmateľné, ako táto určila ako „primeranú pokutu za závažnosť“ vo veci práve sumu 106.220,54 Eur

(iv) osobitne preskúma a odôvodní, či bol zákonný postup Rady, ak táto pre výpočet pokuty sťažovateľa vychádzala z celkového obratu žalovaného za rok 2006, keď zároveň v čase rozhodovania Rady interný predpis žalovaného určoval, že sa má primárne vychádzať z tzv. relevantného obratu. Správny súd v tomto kontexte poskytne v odôvodnení rozhodnutia sťažovateľovi odpoveď na to, či boli alebo neboli porušené jeho práva, o ktorých tento v žalobe tvrdí, že postupom a rozhodnutím Rady porušené boli (napr. porušenie princípu právnej istoty, porušenie pravidla rovnakého zaobchádzania a pod.). Správny súd v novom rozhodnutí vo veci odôvodní, či v prípade, ak sa Rada pri určovaní výšky pokuty odchyľila od pravidla prihliadania primárne na tzv. relevantný obrat (podľa metodického pokynu účinného v čase vydania rozhodnutia Rady), či v súdnej veci ide o prípad, kedy na takýto postup boli splnené príslušné podmienky a či alternatívny výpočtový základ (celkový obrat sťažovateľa za rok

2006) bol Radou zvolený správne (k tomu pozri aj bod 140 tohto rozsudku).

(v) správny súd ďalej osobitne preskúma a odôvodní, či okolnosti, od ktorých Rada odvíja úpravu výšky pokuty sú v napadnutom rozhodnutí Rady dostatočne jednoznačne vymedzené, či majú oporu v právnej úprave a či sú príslušné modifikácie pokuty za závažnosť dostatočne odôvodnené (napr. prihliadanie na to, že sťažovateľ sa po nejaký čas kartelovej činnosti nezúčastňoval alebo navýšenie pokuty za závažnosť o 25% v kontexte doby trvania). Pozornosť bude správny súd venovať používaniu neurčitých pojmov v rámci odôvodnenia pokuty v napadnutom rozhodnutí Rady, ich obsahu, vymedzeniu a dopadov na výšku uloženej pokuty.

(vi) preskúma a odôvodní, či z akéhokoľvek dôvodu nedošlo k zániku postihnuteľnosti skutku, za ktorý bola rozhodnutím Rady uložená pokuta a či v priebehu súdneho konania nedošlo k zmene právnej úpravy, ktorá by bola v prospech sťažovateľa.

(vii) výslovne sa v novom rozhodnutí vysporiada s tým, či nedošlo k porušeniu zásady dvojitého postihu sťažovateľa hodnotiac námiety žalobcu obsiahnuté v žalobe

(viii) podrobne vyhodnotí celkovú kvalitu odôvodnenia rozhodnutia Rady v časti uloženej pokuty a vysporiada sa s námietkou sťažovateľa o jej nepreskúmateľnosti, nedostatočnom odôvodnení a nezákonnosti uloženej pokuty

(ix) vychádzajúc zo zistení uvedených vyššie sa správny súd vysporiada s návrhom sťažovateľa na sankčnú moderáciu.

157. V prípade, ak správny súd zistí pochybenia Rady v rámci konania a rozhodovania vo veci, príp. v napadnutom rozhodnutí Rady, podrobne odôvodní, akú intenzitu dosahujú tieto pochybenia, resp. vady konania alebo rozhodnutia Rady. Osobitne sa vysporiada s tým, či ide o pochybenia, resp. nezákonnosti, pre ktoré je dôvodné rozhodnutie Rady zrušiť. Bude pritom prihliadať na ustálenú rozhodovaciu prax kasačného súdu, resp. ústavného súdu (k tomu pozri napr. Najvyšší súd Slovenskej republiky - sp. zn.: 4Sž/98-102/02 zo dňa 17.12.2002 - „...rozhodnutie sa nezrušuje iba preto, aby sa zopakoval proces a odstránili formálne vady, ktoré nemôžu privodiť vecne iné, či výhodnejšie rozhodnutie pre účastníka.“. V danej súvislosti kasačný súd dáva do pozornosti aj rozhodnutie najvyššieho súdu publikované v Zbierke stanovísk najvyššieho súdu a rozhodnutí súdov Slovenskej republiky pod č. R 103/2011, v zmysle ktorého je neúčelné a ne hospodárne formálne zopakovanie administratívneho konania, ak pre účastníka vo vzťahu k skutkovej stránke veci nepredstavuje reálnu možnosť dosiahnuť rozhodnutie v jeho prospech a za takýchto okolností platí, že nie každé porušenie procesného predpisu má za následok porušenie práv účastníka konania. Rovnako je možné poukázať na rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 6Sžo/255/2010, v ktorom tento vyslovil názor, že rozhodnutie sa nezrušuje preto, aby sa zopakoval proces a odstránili sa formálne vady, ktoré nemôžu privodiť vecne iné, či výhodnejšie rozhodnutie pre účastníka. Obdobne - v uznesení z 19. apríla 2016 - sp. zn. III. ÚS 245/2016 Ústavný súd Slovenskej republiky ustálil nasledovné: „Správne súdnictvo v systéme právneho štátu nemá slúžiť naprávaní nezákonnosti vo verejnej správe bez akéhokoľvek zreteľa na dopad eventuálne zistenej nezákonnosti na subjektívno-právnu pozíciu dotknutého, ale účinnej ochrane subjektívnych práv fyzickej osoby alebo právnickej osoby, voči ktorej je verejná správa v jednotlivom prípade vykonávaná. Preto nemožno vyhovieť takému návrhu na začatie konania v správnom súdnictve, ktorého prejednanie síce vedie k zisteniu formálneho rozporu činnosti verejnej správy so zákonom, no zároveň v ňom nebude preukázaný žiaden zásah do individuálnej sféry navrhovateľa.“), keď zároveň bude prihliadať na skutočnosť, že sa jedná o vec správneho trestania.

158. Kasačný súd záverom poukazuje na princíp plnej jurisdikcie konania pred správnym

súdom vo veciach správneho trestania. Plná jurisdikcia predstavuje dôležitý atribút práva na spravodlivý proces a význam tohto inštitútu sa osobitne prejavuje práve v oblasti správneho trestania. Skutočnosť, že správny delikt má trestnú povahu, nebráni tomu, aby o vine a sankcii za protiprávne konanie rozhodoval správny orgán. ESLP však k tomu dôvodí, že pre nastolenie súladu s dohovorom prichádzajú do úvahy dve alternatívy. Tou prvou je, že orgány vyvodzujúce zodpovednosť za správne delikty majú povahu nezávislého a nestranného tribunálu (súdu), a teda spĺňajú požiadavky zakotvené v čl. 6 ods. 1 dohovoru. V opačnom prípade (absencia postavenia nezávislého a nestranného súdu), tak ako to je aj v podmienkach Slovenskej republiky, musia ich rozhodnutia byť preskúmateľné nezávislým a nestranným súdom v plnom rozsahu (rozhodnutie ESLP z 28. 1. 1983 vo veci *Albert and Le Compte v. Belgicko*, sťažnosť č. 7299/75, 7496/76). Práve preto je nevyhnutná plná jurisdikcia správnych súdov (PL. ÚS 3/2019 zo dňa 12. októbra 2022).

159. Kasačný súd v tejto súvislosti dopĺňa, že týmto rozsudkom nevyslovuje právny názor, že by uložená pokuta nebola zákonná, resp. že by nebola dostatočne odôvodnená. Riadne overenie týchto skutočností správny súd v rámci nového konania a rozhodovania vo veci.

160. Pre úplnosť kasačný súd dopĺňa, že sa stotožňuje s krajským súdom v tom, že v súdnej veci nie je dôvodné skúmať aplikáciu tzv. absorpčnej zásady (keďže sankcia je ukladaná za jeden správny delikt) - bod 70 odôvodnenia rozsudku krajského súdu, ako aj v tom, že patrí do diskrečnej právomoci PMÚ SR uložiť sťažovateľovi pokutu aj po dlhšej dobe od ukončenia protisúťažného konania (bod 69 odôvodnenia rozsudku krajského súdu). Najvyšší správny súd v čase jeho rozhodovania o podanej kasačnej sťažnosti považuje naďalej za správne aj tie závery krajského súdu, v ktorých tento skonštatoval, že uloženie pokuty 13 rokov od ukončenia protisúťažného konania tiež spadá do diskrečnej právomoci správneho orgánu. V zhode s krajským súdom, aj kasačný súd má za to, že nemožno bez ďalšieho uviesť, že uloženie pokuty v takom časovom odstupe už neplní žiadnu funkciu (tak, ako to namietal sťažovateľ v žalobe).

161. Záverom kasačný súd dopĺňa, že i keď napadnutý rozsudok vo veci vydal Krajský súd v Bratislave, vzhľadom na inštitucionálne zmeny v rámci výkonu správneho súdnictva v podmienkach Slovenskej republiky s účinnosťou od 1. júna 2023 vec vracia (po zrušení napadnutého rozsudku) na ďalšie konanie Správnomu súdu v Bratislave, na ktorý prešla rozhodovacia právomoc v súdnej veci.

162. O nároku na náhradu trov kasačného konania rozhodne Správny súd v Bratislave podľa § 467 ods. 3 SSP.

163. Toto rozhodnutie prijal senát Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky pomerom hlasov 3 : 0 (§ 463 SSP, § 139 ods. 4 SSP).

Poučenie: Proti tomuto rozsudku opravný prostriedok nie je prípustný.

V Bratislave dňa 30. novembra 2023