

Súd: Najvyšší súd SR
Spisová značka: 10Asan/6/2018
Identifikačné číslo spisu: 1016200593
Dátum vydania rozhodnutia: 30.07.2019
Meno a priezvisko: JUDr. Elena Berthotyová
Funkcia: sudca
ECLI: ECLI:SK:NSSR:2019:1016200593.1

ROZSUDOK

Najvyšší súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Eleny Berthotyovej, PhD. a členov senátu JUDr. Jany Hatalovej, PhD. a JUDr. Igora Belka, v právnej veci žalobcu (sťažovateľa): TESCO STORES SR, a.s., so sídlom Kamenné nám. 1/A, Bratislava, IČO: 31 321 828, zastúpeného Allen & Overy Bratislava, s.r.o., advokátskou kanceláriou so sídlom Eurovea Central 1, Pribinova 4, Bratislava, proti žalovanému: Protimonopolný úrad Slovenskej republiky, so sídlom Drieňová 24, Bratislava, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. 2016/SP/R/2/002 zo 4. februára 2016, konajúc o kasačnej sťažnosti žalobcu proti právoplatnému rozsudku Krajského súdu v Bratislave č. k. 1S/76/2016-156 z 23. novembra 2017, takto

rozhodol:

Najvyšší súd Slovenskej republiky rozsudok Krajského súdu v Bratislave č. k. 1S/76/2016-156 z 23. novembra 2017 m e n í tak, že rozhodnutie žalovaného č. 2016/SP/R/2/002 zo 4. februára 2016 z r u š u j e a v e c m u v r a c i a n a ďalšie konanie.

Žalobcovi p r i z n á v a nárok na náhradu trov kasačného konania.

Odôvodnenie

I.

Priebeh a výsledky administratívneho konania

1. Rozhodnutím Protimonopolného úradu Slovenskej republiky, odboru zneužívania dominantného postavenia a vertikálnych dohôd č. 2015/SP/2/1/012 z 20. apríla 2015 bola žalobcovi podľa ustanovenia § 38 ods. 5 zákona č. 136/2001 Z.z. o ochrane hospodárskej súťaže a o zmene a doplnení zákona č. 347/1990 Zb. o organizácii ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 136/2001 Z.z.“) uložená pokuta vo výške 1 645 969,20 eura za porušenie povinnosti ustanovenej v § 40 zákona č. 136/2001 Z.z. predložiť úradu požadované informácie a podklady, podrobiť sa preskúmaniu týchto informácií alebo podkladov, spolupracovať s úradom pri ich preverovaní a umožniť zamestnancom úradu vstup do všetkých objektov, priestorov a dopravných prostriedkov podnikateľov tým, že žalobca počas výkonu inšpekcie podľa § 22 ods. 2 a 3 zákona č. 136/2001 Z.z. dňa 20. mája 2014 v priestoroch žalobcu - prevádzka

HM Tesco Extra, Cesta na Senec 2, Bratislava, nespolupracoval pri preverovaní informácií a podkladov tým, že: napriek výzve Podnikateľovi prostredníctvom jeho zástupcu p. [L.]DI, aby sa zdržal poskytovania akýchkoľvek informácií o prebiehajúcej inšpekcii vo vzťahu k tretím osobám, a to akýmkoľvek spôsobom, okrem prípadov výslovne umožnených zamestnancami úradu, a to až do momentu, kedy budú zo strany úradu realizované všetky opatrenia predchádzajúce zmareniu vykonania inšpekcie, zamestnanec podnikateľa p. [V.]DI pri telefonickom kontaktovaní externého právneho zástupcu o 10.05 hod. tomuto uviedol, že sa jedná o inšpekciu vykonávanú úradom, pričom sa nejednalo o informáciu, poskytnutie ktorej bolo výslovne umožnené zamestnancami úradu a napriek výzve podnikateľovi na zabezpečenie vzdialeného prístupu ku kontám osôb p. [A.]DI, a p. [O.]DI a nastavenia obmedzenia prihlásenia tak, aby do kont týchto užívateľov v počítačovej sieti podnikateľa bolo možné prihlásiť sa len z určeného notebooku podnikateľa, t. j. aby nebolo možné prihlásiť sa do užívateľského konta menovaných osôb prostredníctvom akéhokoľvek iného zariadenia v sieti, alebo mimo nej a nastavenia obmedzenia prístupu k e-mailovým schránkam uvedených užívateľov tak, aby nebol možný vzdialený prístup (napr. webmail), toto podnikateľom nebolo zabezpečené v čase od 11.40 hod. do 12.15 hod. dňa 20. mája 2014, nakoľko tieto kontá neboli zablokované cez staršiu doménu sk.tesco.

2. Na základe rozkladu žalobcu rada Protimonopolného úradu Slovenskej republiky rozhodnutím č. 2016/SP/R/2/002 zo 4. februára 2016 zmenila rozhodnutie Protimonopolného úradu Slovenskej republiky, odboru zneužívania dominantného postavenia a vertikálnych dohôd č. 2015/SP/2/1/012 z 20. apríla 2015 tak, že žalobcovi bola podľa § 38 ods. 5 zákona č. 136/2001 Z.z. uložená pokuta vo výške 822 984 eur za porušenie povinnosti ustanovenej v § 40 zákona predložiť úradu požadované informácie a podklady, podrobiť sa preskúmaniu týchto informácií alebo podkladov, spolupracovať s úradom pri ich preverovaní a umožniť zamestnancom úradu vstup do všetkých objektov, priestorov a dopravných prostriedkov podnikateľov tým, že žalobca počas výkonu inšpekcie podľa § 22 ods. 2 a 3 zákona č. 136/2001 Z.z. dňa 20. mája 2014 v priestoroch žalobcu - prevádzka HM Tesco Extra, Cesta na Senec 2, Bratislava nespolupracoval pri preverovaní informácií a podkladov tým, že napriek výzve podnikateľovi na zabezpečenie vzdialeného prístupu ku kontám osôb p. [A.]DI a p. [O.]DI a nastavenia obmedzenia prihlásenia tak, aby do kont týchto užívateľov v počítačovej sieti podnikateľa bolo možné prihlásiť sa len z určeného notebooku podnikateľa, t. j. aby nebolo možné prihlásiť sa do užívateľského konta menovaných osôb prostredníctvom akéhokoľvek iného zariadenia v sieti, alebo mimo nej a nastavenia obmedzenia prístupu k e-mailovým schránkam uvedených užívateľov tak, aby nebol možný vzdialený prístup (napr. webmail), toto podnikateľ nezabezpečil v čase od 11.40 hod. do 12.15 hod dňa 20. mája 2014, nakoľko tieto kontá neboli zablokované cez staršiu doménu sk.tesco.

II.

Konanie na krajskom súde

3. Krajský súd v Bratislave rozsudkom č. k. 1S/76/2016-156 z 23. novembra 2017 podľa § 190 Správneho súdneho poriadku zamietol žalobu, ktorou sa žalobca domáhal preskúmania rozhodnutia žalovaného č. 2016/SP/R/2/002 zo 4. februára 2016. Žalobcovi nepriznal právo na náhradu trov konania.

4. Krajský súd po preskúmaní žalobou napadnutého rozhodnutia dospel k záveru, že skutok sa stal tak, ako je vymedzený vo výroku rozhodnutia, že ho spáchal žalobca a že týmto konaním došlo k porušeniu § 40 zákona č. 136/2001 Z.z. Správnu úvahu o výške pokuty žalovaný podľa krajského súdu odôvodnil v súlade so zákonom a pri výpočte pokuty vychádzal správne z obratu za účtovné obdobie 28. február 2013 až 28. február 2014.

5. Pri posúdení, či poverenie predsedu úradu na vykonanie inšpekcie obsahovalo formálne ako i materiálne náležitosti, krajský súd vychádzal z čl. 20 ods. 3 a 4 Nariadenia Rady (ES) č. 1/2003 zo 16. decembra 2002 o vykonávaní pravidiel hospodárskej súťaže stanovených v článkoch 81 a 82 Zmluvy (ďalej len „nariadenie Rady (ES) č. 1/2003“), ako i súdnej rozhodovacej praxe, poukazujúc na rozhodnutie Všeobecného súdu EÚ zo 6. septembra 2013 vo veci Deutsche Bahn a i./Komisia.

6. Podľa názoru krajského súdu poverenie predsedu úradu na vykonanie inšpekcie spĺňalo požiadavky

kladené nariadením Rady (ES) č. 1/2003, ako i európskou judikatúrou. Žalobca bol poverením dostatočne oboznámený s rozsahom jeho povinnosti spolupráce s inšpektormi pri úplnom zachovaní jeho práva na obhajobu. Bolo zrejme, ktoré predpoklady má úrad v pláne inšpekciou overiť, t. j. či sa v rámci oblasti mlieka a mliečnych výrobkov uzatvorila medzi špecifikovanými subjektmi vertikálna alebo horizontálna dohoda. Preverované bolo, či skutočnosť, že predajné ceny vybraných produktov značky RAJO, a.s. sú vo väčšine maloobchodných reťazcov rovnaké, nasvedčujú tomu, že medzi spoločnosťou RAJO, a.s. ako aj dodávateľom týchto výrobkov a jednotlivými maloobchodnými reťazcami, ako odberateľmi týchto výrobkov, je takéto správanie výsledkom dohody medzi danými subjektmi. Ďalej chcel úrad preveriť, či predajné ceny týchto produktov sú výsledkom dohody alebo zosúladeného postupu medzi maloobchodnými reťazcami navzájom. Taktiež bolo preverované, či nedošlo k výmene citlivých obchodných informácií medzi subjektmi uvedenými v poverení spôsobom charakterizovaným v poverení. Obsah odôvodnenia poverenia podľa krajského súdu vylučuje akékoľvek pochybnosti o tom, čo bolo predmetom inšpekcie v jej materiálnom zmysle tak, aby sa vylúčilo, resp. dalo rozpoznať, akékoľvek iné neprípustné pokusné preskúvanie (tzv. fishing expedition).

7. Vo vzťahu k absencii súdneho príkazu krajský súd konštatoval, že uplatnenie procesného postupu podľa ust. § 78a Občianskeho súdneho poriadku prichádzalo do úvahy len v prípade inšpekcie v súkromných priestoroch. V predmetnej veci bola vykonaná tzv. jednoduchá inšpekcia (t. j. inšpekcia vykonávaná bez predbežného súhlasu zo strany súdu). Právny základ na vykonanie takejto inšpekcie je obsiahnutý v § 22 ods. 2 a 3 zákona č. 136/2001 Z.z. Úrad mohol do 30. júna 2014 na základe poverenia predsedu úradu vstupovať do všetkých objektov, priestorov alebo dopravných prostriedkov podnikateľa, ktoré súvisia s činnosťou alebo s konaním podnikateľa s cieľom vykonať inšpekciu.

8. V súvislosti s namietaným nesprávnym právnym posúdením kvalifikácie konania žalobcu ako správneho deliktu sa krajský súd stotožnil s argumentáciou žalovaného v preskúvanom rozhodnutí, že zo znenia a účelu ustanovenia § 38 ods. 5 v spojení s § 40 zákona č. 136/2001 Z.z. vyplýva, že preverenie sa vzťahuje aj na úradom iba požadované informácie a podklady, a nie iba na informácie a podklady už predložené podnikateľom. Teda podnikateľa možno sankcionovať aj v prípade, ak tento nespupracuje s úradom tým, že znemožní alebo sťaží preverenie požadovaných, ale ešte nepredložených informácií a podkladov.

9. Krajský súd zdôraznil, že účelom zákona o ochrane hospodárskej súťaže je efektívna ochrana hospodárskej súťaže aj prostredníctvom realizácie inštitútu inšpekcií, ktorému sú podnikatelia povinní sa podrobiť pod hrozbou sankcie a počas inšpekcie s úradom plne spolupracovať. S tým korešponduje povinnosť podnikateľa predložiť úradu požadované informácie a podklady, podrobiť sa preskúmaniu týchto informácií alebo podkladov, spolupracovať s úradom pri ich preverovaní, pričom za neumožnenie preverenia alebo vstupu podľa § 40 zákona č. 136/2001 Z.z. je úrad oprávnený uložiť sankciu. Žalobca napriek výzve na zabezpečenie úplného obmedzenia prístupu do predmetných kont toto nezabezpečil, čím znemožnil úradu možnosť preverenia informácií a podkladov, ktoré by eventuálne mohli preukazovať podozrenia úradu, pre ktoré sa inšpekcia vykonávala.

10. Krajský súd nepoprel potrebu aplikácie princípu nullum crimen sine lege certa, avšak jeho aplikácia by mala byť primeraná špecifikám správneho práva. Prísnosť a doslovnosť výkladu právnej normy v trestnom práve sa nemôže bez ďalšieho skúmania aplikovať pri výklade právnej normy v správnom práve. Z nálezu Ústavného súdu SR sp. zn. I. ÚS 505/2015 z 13. januára 2016 vyplýva, že analógia s trestným právom sa pri správnych deliktoch v oblasti hospodárskej súťaže neaplikuje automaticky. Krajský súd uviedol, že princíp nullum crimen sine lege certa v plnej miere zaväzuje zákonodarcu, ktorý je pri tvorbe právnych predpisov povinný zabezpečiť poznateľnosť práva. Okrem toho je práve vecou súdu vykladať príslušné ustanovenie tak, aby bol naplnený účel sledovaný zákonom.

11. Žalobca ako podnikateľ vyvíjajúci svoju podnikateľskú činnosť na území SR, ktorý deklaroval, že presadzuje prísnu politiku konania v súlade so všetkými právnymi predpismi a jeho zamestnanci sú pravidelne školení na konanie v súlade so súťažným právom, vrátane rešpektovania právomoci súťažných orgánov počas inšpekcie, mal predpokladať, že sa jeho konanie, resp. nekonanie, dá

subsumovať pod správny delikt nespolupráce pri preverovaní informácií a podkladov.

12. Krajský súd sa nestotožnil s tvrdením žalobcu ohľadne neprimeranosti uloženej pokuty, ani s námietkou, že pokuta vychádza z nesprávneho výpočtového základu. Poukázal na to, že výška pokuty je vecou úvahy správneho orgánu, pričom z odôvodnenia rozhodnutia žalovaného je zrejmé, že pri posudzovaní závažnosti konania zohľadnil skutočnosť, že posudzovaným konaním mohlo dôjsť k ohrozeniu cieľa inšpekcie, kedy prostredníctvom nezabezpečenej domény mohlo dôjsť k strate, prípadne zničeniu možných dôkazov. Krajský súd výšku uloženej pokuty nepovažoval za neprimeranú ani za likvidačnú, preto nepristúpil k požadovanej peňažnej moderácii.

13. Vo vzťahu k namietanému nesprávne výpočtovému základu krajský súd uviedol, že v čase ukladania sankcie prvostupňovým rozhodnutím úradu žalobca ešte nemal vyhotovenú individuálnu účtovnú závierku za účtovný rok 2014, pričom potvrdil, že poslednou vyhotovenou účtovnou závierkou je závierka za účtovný rok od 28. februára 2013 do 28. februára 2014. Podľa názoru krajského súdu sa za uzavreté účtovné obdobie považuje obdobie, kedy sú už účtovné knihy nielen uzavreté, ale je vyhotovená individuálna účtovná závierka, ktorá je aj schválená a zverejnená, teda kedy ju už nie je možné meniť. Žalovaný preto postupoval správne, keď pri určovaní výšky pokuty vychádzal z obratu za predchádzajúce uzavreté účtovné obdobie, t. j. za účtovný rok od 28. februára 2013 do 28. februára 2014.

III.

Konanie na kasačnom súde

14. Proti rozsudku krajského súdu podal žalobca v zákonnej lehote kasačnú sťažnosť a navrhol, aby Najvyšší súd Slovenskej republiky rozsudok krajského súdu zmenil tak, že zruší rozhodnutie žalovaného a rozhodnutie správneho orgánu prvého stupňa a vec vráti žalovanému na ďalšie konanie. Alternatívne navrhol, aby najvyšší súd zrušil rozsudok krajského súdu a vec mu vrátil na ďalšie konanie. Podľa názoru sťažovateľa krajský súd vo svojom rozhodnutí vychádzal z nesprávneho právneho posúdenia veci.

15. Sťažovateľ namietal nezákonnosť inšpekcie z dôvodu nedostatkov poverenia na jej vykonanie. Poukazoval na rozhodnutie Najvyššieho súdu SR sp. zn. 5Sžnz/2/2015 vo veci DATALAN, v ktorom sa najvyšší súd zaoberal podmienkami kladenými na poverenie, pričom judikoval, že inšpekcia nemá byť tzv. fishing expedition (z angl. rybárska expedícia), ktorej účelom je len náhodný zber informácií a dokumentov. Podľa sťažovateľa poverenie musí obsahovať dôvodné podozrenie z porušenia hospodárskej súťaže, vymedzenie predmetu a účelu inšpekcie, určenie možného porušenia, ktorého sa inšpekcia týka, a určenie trhu, na ktorom malo dôjsť k porušeniu.

16. Závery krajského súdu ohľadne náležitostí poverenia vychádzajú len z rozhodnutia Všeobecného súdu EÚ vo veci Deutsche Bahn, ktoré bolo v podstatných častiach zrušené Súdnym dvorom EÚ. Taktiež krajský súd nezohľadnil najnovšie rozhodnutie Súdneho dvora EÚ vo veci HeidelberCement, podľa ktorého súťažný orgán nemôže vymedziť svoje podozrenie zo spáchania protisúťažnej praktiky veľmi široko, vágne a genericky.

17. Sťažovateľ namietal, že v prejednávanej veci nebolo v rámci účelu inšpekcie určené územie, obdobie, potencionálne zúčastnení podnikatelia boli určení veľmi všeobecným spôsobom (RAJO a.s. a maloobchodné reťazce) a nebol určený typ dohody (či malo ísť o horizontálnu alebo vertikálnu dohodu, alebo či malo ísť o dohodu alebo výmenu informácií).

18. Vo vzťahu k odôvodneniu poverenia sťažovateľ uviedol, že neobsahovalo dostatočnú identifikáciu protisúťažnej praktiky. Úrad len uviedol, že v oblasti mlieka a mliečnych výrobkov uskutočnil prešetrovanie a v rámci toho získal „viacero informácií nasvedčujúcich uzatvoreniu novej vertikálnej dohody medzi dodávateľmi mlieka a mliečnych výrobkov a maloobchodnými reťazcami, ako aj novej horizontálnej dohody medzi maloobchodnými reťazcami navzájom.“ V poverení sú všeobecne genericky

popísané vertikálne a horizontálne dohody bez akéhokoľvek konkrétneho vzťahu k preskúmvanej veci alebo trhu. Sťažovateľ tiež namietal nedostatočné odôvodnenie danosti podozrenia. V odôvodnení sú jediné dva relevantné odseky, z ktorých vyplýva, že úrad vykonal prieskum trhu a zistil, že predajné ceny určitých výrobkov sú vo viacerých obchodoch podobné alebo rovnaké, a to napriek „pravdepodobne rozdielnej štruktúre nákladov jednotlivých maloobchodných reťazcov“. Z odôvodnenia poverenia nemožno zistiť, či úrad okrem námatkového porovnávania pultových cien mal akékoľvek ďalšie informácie. Ďalej vôbec nebolo zrejmé, prečo by jednoduchá podobnosť cien na trhu, na ktorom sú ceny vysoko transparentné a na ktorom zároveň panuje pomerne ostrý konkurenčný boj, mala automaticky vyvolávať podozrenie z protisúťažného konania a najmä prečo by toto podozrenie malo byť dostatočne vážne, aby odôvodňovalo tak intenzívny zásah, akým je inšpekcia. V odôvodnení úplne absentuje presné vymedzenie toho, čo sa kontrolou hľadá.

19. Sťažovateľ namietal, že konanie, za ktoré bol sankcionovaný, nie je správnym deliktom podľa § 38 ods. 5 zákona č. 136/2001 Z.z. Aplikácia extenzívneho výkladu v spojení s výkladom *e ratione legis* je v prípade správneho trestania neprípustná. Sťažovateľ nenaplnil znaky skutkovej podstaty správneho deliktu podľa ustanovenia § 38 ods. 5 zákona č. 136/2001 Z.z. Z uvedeného ustanovenia možno abstrahovať nasledovné typy konaní: 1. nesplnenie povinnosti predložiť úradu v určenej lehote požadované podklady alebo informácie, 2. predloženie nepravdivých alebo neúplných podkladov alebo informácií, 3. neumožnenie preverenia poskytnutých podkladov alebo informácií, 4. neumožnenie vstupu podľa § 40 na účely vykonania inšpekcie. Sťažovateľ nenaplnil prvú, druhú ani štvrtú zložku objektívnej stránky skutkovej podstaty tohto deliktu, čo žalovaný ani netvrdil. Sporným je naplnenie tretej zložky objektívnej stránky skutkovej podstaty deliktu podľa § 38 ods. 5 zákona č. 136/2001 Z.z. Zdôraznil, že z jeho strany nedošlo k neumožneniu preverenia poskytnutých informácií alebo podkladov.

20. Konanie sťažovateľa spočívalo v tom, že opomenul zablokovať vzdialený prístup k užívateľským kontám dvoch zamestnancov na dobu 35 minút, a to len zo starej nepoužívanej domény *sk.tesco*. Preverovanie poskytnutých podkladov a informácií bolo žalovanému umožnené, nakoľko zamestnancom žalovaného boli dané k dispozícii notebooky, z ktorých mali umožnený prístup k predmetným kontám.

21. Podľa názoru sťažovateľa za naplnenie skutkovej podstaty správneho deliktu podľa § 38 ods. 5 zákona č. 136/2001 Z.z. nemožno považovať akýkoľvek nedostatok spolupráce pri inšpekcii (de facto akékoľvek porušenie § 40 zákona). Takýto výklad možno urobiť jedine na základe extenzívneho výkladu znakov skutkovej podstaty, ktorý je v duchu zásady *nullum crimen sine lege certa* v správnom trestaní neprípustný.

22. Ustanovenie § 40 zákona č. 136/2001 Z.z. nie je bez ďalšieho naviazané na skutkovú podstatu správneho deliktu podľa § 38 ods. 5 zákona č. 136/2001 Z.z. Odkaz na § 40 je v sankčnej norme ustanovený iba čiastočne, a to v súvislosti s poslednou zložkou objektívnej stránky skutkovej podstaty tohto deliktu. Nie všetky povinnosti vymenované v § 40 predstavujú dispozíciu právnej normy a porušenie akejkoľvek z nich nie je automaticky sankcionovateľné podľa § 38 ods. 5, nakoľko tento výslovné odkazuje iba na „neumožnenie preverenia alebo vstupu.“

23. Sťažovateľ poukázal na legislatívnu zmenu ustanovenia § 38 ods. 5 zákonom č. 151/2014 Z.z. V súčasnosti § 38a ods. 2 v spojení s § 22a ods. 7 zákona č. 136/2001 Z.z. sankcionuje akékoľvek porušenie povinnosti pri inšpekcii. Slovné spojenie „neumožnenie ich preverenia“ ostalo zachované v ustanovení § 38 ods. 1, pričom zjavne nepokrýva akýkoľvek nedostatok spolupráce počas inšpekcie. Vychádzajúc z predpokladu, že pojmy použité v právnych predpisoch majú v zásade identický význam, slovné spojenie „neumožnenie ich preverenia“ nemohlo obsahovať akýkoľvek nedostatok spolupráce ani v znení zákona č. 136/2001 Z.z. účinnom do 30. júna 2014.

24. Sťažovateľ namietal, že nesprávne právne posúdenie spočívalo aj v tom, že aj keby sa aplikoval extenzívny výklad skutkovej podstaty § 38 ods. 5 zákona č. 136/2001 Z.z., v tejto veci nedošlo k naplneniu znakov skutkovej podstaty správneho deliktu, nakoľko intenzita porušenia je tak nízka, že neexistuje verejný záujem na sankcionovaní tohto konania. Obmedzenia prihlásenia do užívateľských

kont boli zo strany žalobcu natoľko zabezpečené, že riziko prípadnej manipulácie s údajmi bolo čisto hypotetické.

25. Sťažovateľ poukázal na technické reálie, ktoré opakovane uvádzal v správnom konaní. Od konca roku 2013 prebiehal u sťažovateľa proces presunu (tzv. migrácie) kont a počítačov jednotlivých zamestnancov, pričom išlo o komplexný proces v rámci globálnej skupiny Tesco. Akonáhle dôjde k migrácii konta určitého zamestnanca, prihlasuje sa tento zamestnanec do svojho počítača prostredníctvom novej domény „global-tesco.org“, nie cez „sk.tesco“. V čase inšpekcie už migrácia relevantných kont prebehla a tým pádom už obaja dotknutí zamestnanci v praxi nepoužívali prístup prostredníctvom staršej domény a podľa všetkého im ani nebolo známe, že alternatívny prístup prostredníctvom staršej domény ešte vôbec existuje. Uviedol, že nastavenia boli zároveň také, že prihlásenie v rámci staršej domény prostredníctvom iného počítača by si vyžadovalo nie bežné technické znalosti. Ak by išlo o počítač sťažovateľa (iný ako počítač dotknutých zamestnancov), musel by tento počítač byť prihlásený v rámci lokálnej siete Tesco, osoba ktorá by sa chcela prihlásiť do konta dotknutých zamestnancov prostredníctvom staršej domény, by musela ovládať systémové nastavenia programu Outlook, názov a detaily príslušného servera, jeho nastavenia a heslo dotknutých zamestnancov. Pokiaľ by nešlo o počítač sťažovateľa, musel by osobe, ktorá by sa chcela prihlásiť do relevantných kont prostredníctvom staršej domény, byť známy názov (URL) servera a tiež heslo dotknutých zamestnancov. Zároveň by im muselo byť známe, že majú použiť starší server a prístupové údaje, ktoré boli platné pred migráciou. Týmito technickými znalosťami bežní zamestnanci (s výnimkou IT špecialistov) nedisponujú.

26. IT zamestnanec žalobcu vykonával inštrukciu úradu, ktorá znela na zabezpečenie prístupu a zablokovanie užívateľských kont určitých konkrétnych zamestnancov. Keďže kontá dotknutých zamestnancov prešli migráciou, a teda títo zamestnanci využívali prístup prostredníctvom novej domény global-tesco.org, v tomto smere možno tvrdiť, že sťažovateľ inštrukciu naplnil. V rámci inštrukcie úradu minimalizoval riziko manipulácie s údajmi tak, že toto riziko bolo čisto hypotetické.

27. Sťažovateľ tiež poukázal na to, že výkon inštrukcie úradu počas inšpekcie prebiehal pod priamym a sústavným dohľadom IT zamestnanca úradu, ktorý mohol klásť akékoľvek doplňujúce otázky, dávať ďalšie pokyny a vykonať technickú kontrolu zabezpečenia kont.

28. Sťažovateľ vyjadril presvedčenie, že uložená pokuta je neprimeraná skutkovým okolnostiam prípadu a nezodpovedá doterajšej rozhodovacej praxi úradu. Neexistujú žiadne dôkazy ani indície naznačujúce manipuláciu s dátami alebo informáciami prostredníctvom kont dotknutých zamestnancov. Z praxe úradu vyplýva, že v obdobných situáciách IT odborníci úradu vykonávajú tzv. ActivityLog, teda preverenie, či na určitých emailových kontách bola evidovaná akákoľvek aktivita. Poukázal pritom na rozhodnutie Krajského súdu v Bratislave sp. zn. 2S/414/2005, podľa ktorého úrad nemôže pri vykonávaní inšpekcie celú zodpovednosť za jej výsledok preniesť na podnikateľa, nevyužívať svoje právomoci a následne ukladať neprimerané pokuty za obštrukcie. Pokiaľ v uvedenej veci, kde podnikateľ úplným odopretím predloženia podkladov zmaril inšpekciu, súd moderoval uloženú pokutu, o to viac je namieste sankčná moderácia v prípade sťažovateľa. Okrem toho poukázal sťažovateľ tiež na to, že porušenie trvalo veľmi krátko (35 minút). Z rozhodnutia vo veci EPH, v ktorom tiež išlo o prístup k emailovým kontám, vyplýva, že Komisia brala pri určovaní pokuty do úvahy aj dĺžku porušenia - čas, počas ktorého boli emaily nezablokované a presmerované.

29. Sťažovateľ taktiež poukazoval na doterajšiu prax úradu pri ukladaní pokút. Za odmietnutie akejkoľvek spolupráce s úradom a faktické zmarenie inšpekcie uložil úrad pokutu vo výške 44 358 eur (rozhodnutie žalovaného č. 2014/SP/2/026). Za neskoré predloženie informácií vo veci Diligentia R.C., s.r.o. uložil úrad pokutu vo výške len 0,01 % z obratu. Sankcia musí byť primeraná deliktu, a to nielen v percentuálnom, ale aj v nominálnom vyjadrení. Pokuta uložená v predmetnej veci je v absolútnom vyjadrení nominálnej hodnoty niekoľkonásobne vyššia, než akékoľvek iné pokuty, ktoré úrad kedykoľvek v minulosti uložil za porušenie povinností pri inšpekcii, a to vrátane situácií, kedy bola inšpekcia v dôsledku nespôlupráce podnikateľa úplne zmarená.

30. Žalovaný správny orgán vo svojom písomnom vyjadrení ku kasačnej sťažnosti namietal nedostatky plnomocenstva udeleného sťažovateľom jeho právnomu zástupcovi. Z plnomocenstva vyplýva, že JUDr. B. V. bol splnomocnený na zastupovanie sťažovateľa ako fyzická osoba, a teda nekonal ako poverený zamestnanec. Nakoľko JUDr. B. V. nie je advokátom, nemôže substitučne splnomocniť advokátsku kanceláriu Allen & Overy Bratislava s.r.o.

31. Vo vzťahu k namietaným vadám poverenia na vykonanie inšpekcie žalovaný uviedol, že poverenie obsahovalo všetky podstatné náležitosti, pričom v súlade s judikatúrou európskych aj slovenských súdov náležitosti poverenia a vymedzenia možného protisúťažného konania nemožno stotožňovať s podmienkami skutku v rozhodnutí, ktorým je ukladaná sankcia. Vymedzenie porušenia je potrebné najmä s ohľadom na informáciu pre podnikateľa, v akej veci sa inšpekcia vykonáva a určenie rozsahu jeho povinnej spolupráce. Pokiaľ sťažovateľ namietal, že neobsahovalo určenie územia, toto je uvedené hneď na prvej strane poverenia. Nie je povinnosťou úradu uvádzať vymedzenie, či má ísť o vertikálne alebo horizontálne dohody. Ide o teoretické pomenovanie dohody, nie o zákonný pojem. Je to teoretické pomenovanie dohody podľa vzťahov medzi jej účastníkmi. V poverení je pritom vymedzené, že by mohlo ísť o dohodu medzi sťažovateľom a maloobchodnými reťazcami alebo maloobchodnými reťazcami navzájom.

32. Pokiaľ ide o zdôvodnenie dôvodného podozrenia, podľa názoru žalovaného sťažovateľ bagatelizuje znenie poverenia a snaží sa vytvoriť dojem, že úrad mal k dispozícii len námatkové porovnanie pultových cien a že trh je transparentný, a preto sa ceny nasledujú. V poverení je jasne vymedzené, že ide o ceny vybraných produktov značky RAJO, pričom mohlo ísť o stanovenie pevných alebo minimálnych cien ďalšieho predaja. Pri distribúcii výrobkov v konkurenčnom prostredí nie je bežné, aby boli ceny rovnaké alebo podobné.

33. Žalovaný uviedol, že rozhodnutie HeidelbergCement sa netýkalo inšpekcie vykonanej Komisiou, ale žiadosti o informácie, ktorá mala zhrňať dlhé časové obdobie, týkať sa 12 členských štátov a bola zasielaná nie na začiatku vyšetrovania, ale dlhší čas po tom, čo Komisia vo veci už vykonala inšpekcie (o rok po vykonaných inšpekciách a o dva roky po vykonaných inšpekciách), preto súdny dvor posudzoval zdôvodnenie žiadosti o informácie v inom kontexte a v rozsudku konštatuje, že v takej fáze - po roku či dvoch prešetrovania a vykonaných inšpekciách už musela mať Komisia viac informácií o veci, a preto je dôvodné, aby jej žiadosť o informácie bola podrobnejšie zdôvodnená a vymedzená.

34. Vo vzťahu k namietanej aplikácii § 38 ods. 5 zákona č. 136/2001 Z.z. uviedol, že § 38 ods. 5 stanovuje sankciu a odkazuje logicky na pravidlo správania sa, t. j. povinnosť podľa § 40 zákona č. 136/2001 Z.z. Z jeho znenia vyplýva, že súčasťou povinností umožniť preverenie je aj povinnosť dôsledne vykonať pokyn o zablokovaní konta. Pod predložením informácií a podkladov nemožno vždy striktno rozumieť iba ich fyzické predloženie (napríklad vo forme určitého dokumentu), ale aj situáciu, keď podnikateľ sprístupní konkrétny nosič, napríklad počítač, v ktorom sú informácie uložené.

35. V zmysle § 40 zákona č. 136/2001 Z.z. sú podnikatelia povinní podrobiť sa preskúmaniu informácií alebo podkladov, t. j. tých, ktoré sú úradom požadované. Podnikateľ musí vytvoriť priestor na riadne preskúmanie toho, o čo úrad žiada, a musí mu poskytnúť potrebnú súčinnosť.

36. Vo vzťahu k princípu nullum crimen sine lege certa žalovaný uviedol, že sťažovateľ zavádzajúco interpretuje časť odôvodnenia rozhodnutia úradu, ako aj rozsudku krajského súdu, ktorí nepopreli aplikáciu tohto princípu. Krajský súd uviedol, že s ohľadom na znenie § 40 a § 38 ods. 5 zákona č. 136/2001 Z.z. spolu s účelom zákona nemožno hovoriť, že by došlo k trestu bez zákona.

37. Žalovaný vo vzťahu k namietanej výške pokuty zdôraznil, že nesankcionoval sťažovateľa za prípadný únik informácií, ale za nezablokovanie kont na výzvu úradu, čím porušil povinnosť ustanovenú v § 40 zákona č. 136/2001 Z.z. Spolupráca podnikateľa s úradom je veľmi dôležitý moment z pohľadu efektívnej kontroly a prešetrovania protisúťažných konaní. Podnikateľ sa nemôže odvolávať na relatívne

krátke trvanie porušenia (35 minút), nakoľko hypoteticky je tento čas dostatočný na to, aby užívateľ vymazal nežiadúce informácie z počítača.

38. Záverom žalovaný navrhol najvyššiemu súdu, aby kasačnú sťažnosť odmietol ako neprípustnú, alternatívne, aby ju zamietol ako nedôvodnú.

39. Žalobca písomným podaním z 1. marca 2018 reagoval na argumenty žalovaného uvedené v jeho vyjadrení. Poukázal na to, že JUDr. V. mal síce vystavenú listinu označenú ako „plnomocenstvo“, je však nesporné, že v danom čase bol zamestnancom spoločnosti Tesco na pozícii manažér právneho oddelenia a súčasťou jeho pracovnej náplne bolo manažovať prácu externých advokátskych kancelárií. Zo samotnej listiny vyplýva, že „plnomocenstvo“ je udelené v kontexte jeho pozície zamestnanca. Ako korešpondenčná adresa je uvedená adresa centrály spoločnosti Tesco (teda miesto výkonu jeho práce) a poverenie je ohraničené „do skončenia pracovného pomeru“. Podľa sťažovateľa je potrebné prijať záver, že splnomocnenie zo 17. júna 2014 bolo advokátskej kancelárii udelené priamo spoločnosťou Tesco a nešlo o substitúciu. Taktiež uviedol, že uvedené splnomocnenie nebolo jediným potvrdením oprávnenia právneho zástupcu konať za spoločnosť Tesco. Dňa 20. mája 2014 spoločnosť Tesco splnomocnila advokátsku kanceláriu Allen & Overy Bratislava, s.r.o. na zastupovanie priamo prostredníctvom predsedu a podpredsedu predstavenstva, teda nemôže ísť o substitúciu. Aj napriek uvedenému sťažovateľ poukázal na to, že nedostatok plnomocnenstva je odstrániteľným nedostatkom procesnej podmienky konania, a pre úplnosť predložil súdu ďalšie písomné splnomocnenie.

40. K zásade nullum crimen sine lege certa sťažovateľ uviedol, že netvrdil, že by krajský súd úplne poprel tento princíp, len upozornil na to, že výklad e ratione legis, ku ktorému sa krajský súd hlási, je v správnom trestaní neprípustný.

41. V súvislosti s namietanými vadami poverenia na vykonanie inšpekcie uviedol, že v kasačnej sťažnosti chybné namietal, že poverenie neobsahovalo vymedzenie územia. Bez ohľadu na to však poverenie nespĺňalo náležitosti formulované rozhodovacou praxou súdov. Poukázal na rozhodnutie súdneho dvora vo veci HeidelbergCement, v ktorom súdny dvor formuluje konkrétnu aplikáciu všeobecne ustálených podmienok na konkrétny prípad. A práve táto aplikácia vykazuje mnohé podobnosti s tunajším prípadom.

IV.

Právny názor Najvyššieho súdu

42. Najvyšší súd Slovenskej republiky konajúci ako kasačný súd postupom podľa § 452 a nasl. Správneho súdneho poriadku preskúmal napadnutý rozsudok krajského súdu spolu s konaním, ktoré predchádzalo jeho vydaniu a jednomyselne dospel k záveru, že kasačná sťažnosť je dôvodná a argumenty sťažovateľa odôvodňujú zmenu rozsudku krajského súdu a zrušenie rozhodnutia žalovaného. Rozhodol bez nariadenia pojednávania podľa ustanovenia § 455 Správneho súdneho poriadku, keď deň vyhlásenia rozhodnutia bol zverejnený minimálne 5 dní vopred na úradnej tabuli a na internetovej stránke Najvyššieho súdu Slovenskej republiky www.nsud.sk (§ 137 ods. 2 a 3 Správneho súdneho poriadku).

43. Podľa § 2 ods. 1 Správneho súdneho poriadku v správnom súdnictve poskytuje správny súd ochranu právach a právom chráneným záujmom fyzickej osoby a právnickej osoby v oblasti verejnej správy a rozhoduje v ďalších veciach ustanovených týmto zákonom.

44. Podľa § 2 ods. 2 Správneho súdneho poriadku každý, kto tvrdí, že jeho práva alebo právom chránené záujmy boli porušené alebo priamo dotknuté rozhodnutím orgánu verejnej správy, opatrením orgánu verejnej správy, nečinnosťou orgánu verejnej správy alebo iným zásahom orgánu verejnej správy, sa môže za podmienok ustanovených týmto zákonom domáhať ochrany na správnom súde.

45. Podľa § 438 ods. 1 Správneho súdneho poriadku kasačnou sťažnosťou možno napadnúť právoplatné rozhodnutie krajského súdu.

46. Podľa § 449 ods. 1 Správneho súdneho poriadku sťažovateľ alebo opomenutý sťažovateľ musí byť v konaní o kasačnej sťažnosti zastúpený advokátom. Kasačná sťažnosť a iné podania sťažovateľa alebo opomenutého sťažovateľa musia byť spisované advokátom.

47. Podľa § 459 písm. d) Správneho súdneho poriadku kasačný súd uznesením odmietne kasačnú sťažnosť ako neprípustnú, ak neboli splnené podmienky podľa § 449 <..

48. Vzhľadom na to, že žalovaný namietal nedostatky plnomocenstva udeleného sťažovateľom jeho právnomu zástupcovi a z toho dôvodu navrhoval, aby najvyšší súd kasačnú sťažnosť odmietol ako neprípustnú, najvyšší súd sa v prvom rade vyjadrí k splneniu tejto procesnej podmienky pre konanie na kasačnom súde. Kasačnú sťažnosť podal sťažovateľ v zastúpení právnym zástupcom - advokátskou kanceláriou Allen & Overy Bratislava, s.r.o. Ku kasačnej sťažnosti bolo pripojené plnomocenstvo zo 17. júna 2014, ktorým sťažovateľ splnomocňoval advokátsku kanceláriu Allen & Overy Bratislava, s.r.o., aby ho vo veci inšpekcie vykonanej žalovaným v dňoch 20. a 21. mája 2014 okrem iného zastupovala aj v konaní pred súdom. Uvedené plnomocenstvo za sťažovateľa podpísal JUDr. B. V. Ku kasačnej sťažnosti sťažovateľ zároveň pripojil aj plnomocenstvo z 26. mája 2014, ktorým sťažovateľ splnomocňoval na zastupovanie JUDr. B. V. Každý úkon je potrebné posudzovať podľa jeho obsahu. Z plnomocenstva z 26. mája 2014 je zrejmé, že je to forma poverenia pre zamestnanca konať v určitých právnych vzťahoch za zamestnávateľa (bolo udelené najdlhšie na dobu trvania pracovného pomeru). Vzhľadom na to, že táto listina obsahuje aj výslovné oprávnenie pre JUDr. B. V. splnomocniť na konanie za sťažovateľa aj tretiu osobu, potom najvyšší súd nemal pochybnosti, že na základe plnomocenstva zo 17. júna 2014 bola advokátska kancelária Allen & Overy Bratislava, s.r.o. oprávnená zastupovať sťažovateľa v konaní o kasačnej sťažnosti.

49. Procesná podmienka ustanovená v § 449 ods. 1 Správneho súdneho poriadku bola splnená, preto neexistoval dôvod na odmietnutie kasačnej sťažnosti podľa § 459 písm. d) Správneho súdneho poriadku a najvyšší súd vec meritórne prejednal.

50. Predmetom preskúmania v prejednávanej veci je rozhodnutie žalovaného, ktorým bola sťažovateľovi uložená pokuta vo výške 822 984 eura podľa § 38 ods. 5 zákona č. 136/2001 Z.z. za porušenie § 40 predložiť úradu požadované informácie a podklady, podrobiť sa preskúmaniu týchto informácií alebo podkladov, spolupracovať s úradom pri ich preverovaní a umožniť zamestnancom úradu vstup do všetkých objektov, priestorov a dopravných prostriedkov podnikateľov tým, že podnikateľ TESCO STORES SR, a.s. počas výkonu inšpekcie Protimonopolným úradom Slovenskej republiky, odborom zneužívania dominantného postavenia a vertikálnych dohôd, podľa ust. § 22 ods. 2 a 3 zákona dňa 20.05.2014 v priestoroch podnikateľa TESCO STORES SR, a.s. - prevádzka HM Tesco Extra, Cesta na Senec 2, Bratislava, nespocoval pri preverovaní informácií a podkladov tým, že: napriek výzve podnikateľovi na zabezpečenie vzdialeného prístupu ku kontám osôb p. [A.]DI a p. [O.]DI a nastavenia obmedzenia prihlásenia tak, aby do kont týchto užívateľov v počítačovej sieti podnikateľa bolo možné prihlásiť sa len z určeného notebooku podnikateľa, t. j. aby nebolo možné prihlásiť sa do užívateľského konta menovaných osôb prostredníctvom akéhokoľvek iného zariadenia v sieti, alebo mimo nej a nastavenia obmedzenia prístupu k e-mailovým schránkam uvedených užívateľov tak, aby nebol možný vzdialený prístup (napr. webmail), toto podnikateľ nezabezpečil v čase od 11.40 hod. do 12.15 hod dňa 20.05.2014, nakoľko tieto kontá neboli zablokované cez staršiu doménu sk.tesco.

51. Podľa § 1 zákona č. 136/2001 Z.z. účelom tohto zákona je ochrana hospodárskej súťaže (ďalej len "súťaž") pred jej obmedzovaním, ako aj vytváranie podmienok na jej ďalší rozvoj v prospech spotrebiteľov a úprava právomoci a pôsobnosti Protimonopolného úradu Slovenskej republiky (ďalej len "úrad") pri dohľade nad dodržiavaním ustanovení tohto zákona.

52. Podľa § 22 ods. 1 zákona č. 136/2001 Z. z. úrad

a) vykonáva prešetrovanie na relevantnom trhu,

b) 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,
- c) 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,
 - d) postupuje a rozhoduje vo všetkých veciach ochrany súťaže vyplývajúcich z ustanovení tohto zákona alebo z osobitných predpisov,
 - e) kontroluje dodržiavanie rozhodnutí vydaných v konaní pred úradom,
 - f) vydáva stanovisko podľa osobitného predpisu,
 - g) zabezpečuje medzinárodné vzťahy v oblasti ochrany súťaže na úrovni orgánov s právomocou v tejto oblasti,
 - h) podáva návrh na súd na vydanie súhlasu s inšpekciou pre Komisiu na výkon jej činností podľa osobitného predpisu,
 - i) podáva návrh na súd na vydanie súhlasu s inšpekciou na výkon svojich činností podľa odseku 4,
 - j) navrhuje ďalšie opatrenia na ochranu a podporu súťaže.

53. Podľa § 22 ods. 2 zákona č. 136/2001 Z. z., súvislosti s plnením úloh podľa tohto zákona a podľa osobitného predpisu majú zamestnanci úradu, ako aj tí, ktorí boli poverení plnením úloh patriacich do pôsobnosti úradu (ďalej len "zamestnanci úradu"), právo vyžadovať od podnikateľov, ako aj od vedúcich zamestnancov podnikateľa, štatutárnych orgánov podnikateľa alebo od členov štatutárnych orgánov podnikateľa, od kontrolných orgánov podnikateľa alebo od členov kontrolných orgánov podnikateľa, alebo od iných zamestnancov podnikateľa (ďalej len "zamestnanci podnikateľa") informácie a podklady, ktoré sú nevyhnutné na činnosť úradu, najmä účtovné a obchodné podklady alebo právne dokumenty bez ohľadu na nosič, na ktorom sú zaznamenané, a vyhotovovať z nich kópie a výpisy alebo vyžadovať ich úradne overené preklady do slovenského jazyka. Majú právo vyžadovať aj ústne alebo písomné vysvetlenie a vyhotovovať si zvukový záznam z ústne podaného vysvetlenia. Na zabezpečenie získania týchto podkladov majú zamestnanci úradu právo

- a) zapečatiť tieto podklady a dokumenty alebo zapečatiť objekty a priestory, v ktorých sa vykonáva inšpekcia podľa odseku 3 na určitý čas a v rozsahu nevyhnutnom na vykonanie prešetrovania úradom,
- b) odňať tieto podklady a dokumenty na nevyhnutný čas s cieľom vyhotoviť kópie alebo získať prístup k informáciám, ak úrad nemôže počas výkonu inšpekcie podľa odseku 3 alebo 4 najmä z technických dôvodov získať prístup k informáciám alebo vyhotoviť kópie podkladov. O tom urobí úrad záznam do zápisnice.

54. Podľa § 22 ods. 3 zákona č. 136/2001 Z.z. pri plnení úloh podľa tohto zákona majú zamestnanci úradu na základe písomného poverenia predsedu úradu právo vstupovať do všetkých objektov, priestorov alebo dopravných prostriedkov podnikateľa, ktoré súvisia s činnosťou alebo s konaním podnikateľa podľa § 3 ods. 2 s cieľom vykonať inšpekciu.

55. Podľa § 38 ods. 5 zákona č. 136/2001 Z. z., podnikateľovi alebo právnickej osobe, ktorá nesplní povinnosť predložiť úradu v určenej lehote požadované podklady alebo informácie alebo predloží nepravdivé alebo neúplné podklady alebo informácie, alebo neumožní ich preverenie alebo vstup podľa § 40, úrad uloží pokutu do 1% z obratu podľa § 10 ods. 3 za predchádzajúce uzavreté účtovné obdobie a podnikateľovi alebo právnickej osobe, ktorá za predchádzajúce uzavreté účtovné obdobie dosiahla obrat do 330,- eur alebo ktorá nemala žiadny obrat, alebo podnikateľovi alebo právnickej osobe, ktorej obrat nemožno vyčíslieť, pokutu do 330.000,- eur.

56. Podľa § 38 ods. 9 zákona č. 136/2001 Z. z., úrad pri ukladaní pokuty posudzuje závažnosť a dĺžku trvania porušovania ustanovení tohto zákona, porušovania ustanovení osobitného predpisu 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.

57. Podľa § 40 zákona č. 136/2001 Z. z., podnikatelia sú povinní predložiť úradu požadované informácie a podklady, podrobiť sa preskúmaniu týchto informácií alebo podkladov, spolupracovať s úradom pri ich preverovaní a umožniť zamestnancom úradu, zamestnancom iného národného súťažného orgánu a zamestnancom Komisie a ňou povereným osobám vstup do všetkých objektov, priestorov a dopravných prostriedkov podnikateľov. Úrad vyzve podnikateľov, aby označili predmet obchodného tajomstva a iné dôverné informácie.

58. Sťažovateľ namietal nezákonnosť inšpekcie z dôvodu nedostatkov poverenia na jej vykonanie. Zákon č. 136/2001 Z.z. v znení účinnom do 30. júna 2014 (teda v čase vykonania inšpekcie) nestanovoval náležitosti poverenia na vykonanie inšpekcie. Preto na účely posúdenia, či poverenie na výkon inšpekcie bolo zákonné, najvyšší súd poukazuje na čl. 20 ods. 4 nariadenia Rady (ES) č. 1/2003, v zmysle ktorého Komisia pri výkone inšpekcie na účely uplatňovania článkov 81 a 82 Zmluvy musí v rozhodnutí vymedziť predmet a účel inšpekcie, stanoviť dátum, kedy má začať, a uvádzať pokuty podľa článkov 23 a 24 a právo na preskúmanie rozhodnutia Súdny dvorom. Najvyšší súd tiež na okraj uvádza, že s účinnosťou od 1. júla 2014 bolo do zákona č. 136/2001 Z.z. doplnené ustanovenie o náležitostiach poverenia na vykonanie inšpekcie (§ 22a ods. 2), pričom je zrejmé, že nová právna úprava reflektuje tak ustanovenia nariadenia Rady (ES) č. 1/2003, ako aj súvisiacu rozhodovaciu prax súdov.

59. Závery Súdneho dvora EÚ, ako aj Najvyššieho súdu SR, sú v otázke náležitostí poverenia na vykonanie inšpekcie zhodné a možno z nich vyabstrahovať nasledujúce požiadavky kladené súdnou praxou na obsah poverenia. Aby inšpekcia u podnikateľa nebola len náhodným zberom informácií a dokumentov (tzv. „fishing expedition“), je potrebné v poverení stanoviť jej predmet a cieľ, a to s ohľadom nielen na to, aby sa preukázala dôvodnosť zamýšľaného zásahu v dotknutých podnikoch, ale aj na to, aby sa umožnilo týmto podnikom pochopiť rozsah ich povinnosti spolupracovať, pričom sa však v plnej miere zachová ich právo na obranu. Poverenie musí stanoviť dátum, kedy sa má inšpekcia začať, uvádzať pokuty a právo na podanie žaloby na súd. Z judikatúry vyplýva, že odôvodnenie musí obsahovať aj predpoklady a domnienky, ktoré sa majú inšpekciou preveriť. Aj keď Komisia v štádiu inšpekcie nie je povinná presne definovať trh, ktorého sa jej vyšetrovanie týka, musí dostatočne určiť odvetvia dotknuté údajným protiprávnym konaním, ktoré je predmetom vyšetrovania. V zmysle ustálenej judikatúry Komisia/Protimonopolný úrad nemusí uskutočniť presnú právnu kvalifikáciu údajných porušení, ani oboznámiť podnik so všetkými dostupnými informáciami, ani uviesť obdobie, počas ktorého k podozrivému porušeniu dochádzalo. (rozhodnutia Všeobecného súdu EÚ CB/Komisia, T-266/03 a France Télécom/Komisia, T-339/04, < rozhodnutia Súdneho dvora Európskej únie Roquette Freres, C-94/00; Nexans a Nexans Francúzsko/Komisia, C-37/13 P; Deutsche Bahn a i./Komisia, C-583/13 P; Dow Chemical Ibérica a i./Komisia, 97-99/87, rozsudok Najvyššieho súdu SR 5Sžnz/2/2015)

60. Sťažovateľ namietal že v prejednávanej veci poverenie neobsahovalo určené obdobie, typ dohody, potencionálne zúčastnení podnikateľa boli určení veľmi všeobecným spôsobom, poverenie neobsahovalo dostatočnú identifikáciu protisúťažnej praxe, dostatočnú identifikáciu druhov zakázaných dohôd, dostatočné odôvodnenie danosti podozrenia. Podľa sťažovateľa v odôvodnení poverenia absentuje presné vymedzenie toho, čo sa kontrolou hľadá.

61. Po oboznámení sa s poverením predsedu Protimonopolného úradu SR z 15. mája 2014 na vykonanie inšpekcie u sťažovateľa dospel najvyšší súd k záveru, že námietky sťažovateľa nie sú dôvodné a poverenie možno v zmysle kritérií a požiadaviek vyplývajúcich z európskej judikatúry (bod 59 tohto rozsudku) považovať za zákonné.

62. Poverenie na vykonanie inšpekcie u sťažovateľa obsahovalo dátum a čas vykonania inšpekcie, relevantné územie, identifikáciu podnikateľa, poučenie o jeho povinnostiach, o možných sankciách, ako aj o práve podať žalobu na súd. Z poverenia je zrejmé, že účelom inšpekcie bolo získanie podkladov a informácií, ktoré sa týkajú možných dohôd a/alebo zosúladených postupov obmedzujúcich súťaž podľa § 4 ods. 1 zákona č. 136/2001 Z.z. a čl. 101 Zmluvy o fungovaní Európskej únie, medzi podnikateľmi

- a) RAJO, a.s. a maloobchodnými reťazcami v oblasti veľkoobchodných dodávok a maloobchodného predaja mlieka, masla a smotany značky RAJO
- b) medzi maloobchodnými reťazcami navzájom, resp. prostredníctvom dodávateľov, v oblasti veľkoobchodných dodávok a maloobchodného predaja mlieka, masla a smotany.

63. Účelom inšpekcie bolo tiež získanie podkladov a informácií, ktoré sa týkajú účasti uvedených subjektov na takýchto dohodách alebo zosúladených postupoch.

64. Možné protisúťažné dohody boli charakterizované ako

- dohody, ktoré priamo alebo nepriamo určujú nákupné alebo predajné ceny tovarov,
- výmeny citlivých informácií, najmä o cenách, vrátane nákupných cien medzi dodávateľmi a maloobchodnými reťazcami

65. Z poverenia vyplýva, že z prešetrovania získal úrad informácie, že správanie podnikateľov môže byť v rozpore so zákazom uvedeným v § 4 ods. 1 zákona č. 136/2001 Z.z. a v rozpore s čl. 101 Zmluvy o fungovaní Európskej únie, vo forme dohody alebo zosúladeného postupu, ktoré môžu ovplyvniť obchod medzi členskými štátmi a ktoré majú za cieľ alebo môžu mať za následok vylúčovanie, obmedzovanie alebo skresľovanie hospodárskej súťaže v rámci vnútorného trhu, čo v oboch prípadoch predstavuje závažné porušenie pravidiel hospodárskej súťaže v oblasti dodávok a predaja mlieka, masla a smotany.

66. V poverení úrad uviedol, že získal informácie, z ktorých vyplýva, že predajné ceny mlieka, masla a smotany značky RAJO sú vo väčšine maloobchodných reťazcov rovnaké, resp. že ceny týchto výrobkov vykazujú minimálny stupeň odlišnosti, a to napriek pravdepodobne rozdielnej štruktúre nákladov jednotlivých maloobchodných reťazcov, čo môže svedčiť o dohode medzi spoločnosťou RAJO, a.s. a jednotlivými maloobchodnými reťazcami.

67. Taktiež úrad získal informácie, že predajné ceny mlieka, masla a smotany viacerých dodávateľov sú v maloobchodných reťazcov rovnaké, resp. vykazujú minimálny stupeň odlišnosti, a to napriek pravdepodobne rozdielnej štruktúre nákladov každého maloobchodného reťazca, čo môže svedčiť o dohode alebo zosúladenom postupe medzi maloobchodnými reťazcami. Popísal tiež spôsob, akým malo dochádzať k výmene informácií o nákupných cenách.

68. V poverení bola konkretizovaná nevyhnutnosť preskúmať nielen písomnú dokumentáciu, evidovanú poštu, ale aj elektronickú korešpondenciu a obsah dokumentov uložených v elektronickej podobe v počítačoch a iných elektronických zariadeniach vrátane mobilných telefónov a smartfónov využívaných členmi štatutárneho orgánu, štatutárnym orgánom, alebo inými zamestnancami podnikateľa, čo i len čiastočne v súvislosti s podnikateľskou činnosťou podnikateľa.

69. Podľa názoru najvyššieho súdu poverenie na vykonanie inšpekcie v prejednávanej veci obsahovalo dostatočne špecifikovaný predmet a cieľ inšpekcie, preto musel byť sťažovateľovi z poverenia známy účel zásahu a z neho vyplývajúci rozsah jeho povinnosti spolupracovať a uplatniť právo na obranu. Získané informácie boli podľa názoru najvyššieho súdu dostatočné pre nadobudnutie dôvodného podozrenia z možného porušenia zákona a pre dôvodnosť zamýšľaného zásahu. Poverenie obsahovalo predpoklady a domnienky, ktoré sa majú inšpekciou preveriť, a tiež bol v poverení zadefinovaný trh konkrétnych produktov, ktorého sa vyšetrovanie má týkať. V zmysle ustálenej judikatúry v poverení nemusí byť uvedené obdobie, počas ktorého malo dochádzať k podozrivému konaniu. Taktiež je ničím neopodstatnená požiadavka sťažovateľa, aby bol v poverení pomenovaný typ protisúťažných dohôd. Skutočnosť, či malo ísť o vertikálne alebo horizontálne dohody, vyplýva zo samotného konkrétneho popisu predpokladaných dohôd medzi jednotlivými podnikateľmi.

70. Poverenie na vykonanie inšpekcie je v prejednávanej veci odôvodnené dostatočne na to, aby mohlo byť zákonným podkladom na vykonanie inšpekcie, a tiež aby v prípadnom následnom správnom konaní týkajúcom sa zisteného protisúťažného konania bolo možné vykonať identifikáciu, či zhromaždené informácie a dôkazy spadajú do rámca vymedzeného poverením a možno ich použiť na ďalšie zákonné

účely.

71. Pokiaľ sťažovateľ poukazoval na rozhodnutie Najvyššieho súdu SR sp. zn. 5Sžnz/2/2015 vo veci DATALAN, je k tomu potrebné uviesť, že vo veci DATALAN najvyšší súd považoval zásah úradu za nezákonný z dôvodu, že čiastočné odôvodnenie podozrenia bolo v texte poverení obsiahnuté len vo vzťahu k obstarávaniu elektronizácie služieb vyšších územných celkov a bolo formulované veľmi neurčito, pričom následné rozšírenie predmetu poverenia na ďalšie obstarávania zákaziek financovaných z operačného programu informatizácia spoločnosti nebolo zdôvodnené nijako a napriek tomu inšpektori vyhľadali podklady aj k nim. Protimonopolný úrad predmet inšpekcie fakticky rozšíril aj na zákazky, ktoré obstarané neboli, ak bol predpoklad, že v prípade ich obstarania by boli financované z operačného programu. Najvyšší súd vo veci DATALAN uzavrel, že žalovaný rozšíril predmet inšpekcie tak, že by v podstate mohol prehľadávať takmer čokoľvek, čo by sa týkalo Operačného programu informatizácie spoločnosti od roku 2007 medzi akýmikoľvek podnikateľmi pôsobiacimi na trhu vývoja, implementácie, obchodu, servisu a konzultačných služieb v oblasti informačných technológií, a to aj do budúcnosti pre ešte nevyhlásené verejné obstarávania. Zároveň najvyšší súd zistil aj iné porušenia v postupe žalovaného, pre ktoré rozhodol o nezákonnosti jeho zásahu. Z uvedeného je zrejmé, že závery rozhodnutia Najvyššieho súdu SR sp. zn. 5Sžnz/2/2015 vo veci DATALAN nie je možné aplikovať na prejednávajúcu vec.

72. Rovnako nepodporuje názor sťažovateľa o chýbajúcich náležitostiach poverenia ani rozsudok Súdneho dvora Európskej únie vo veci Deutsche Bahn a i./Komisia, C-583/13 P, na ktorý poukazoval sťažovateľ. Je pravdou, že uvedeným rozsudkom súdny dvor zrušil dve rozhodnutia Európskej komisie o nariadení inšpekcií, ako aj rozsudok Všeobecného súdu Európskej únie Deutsche Bahn a i./Komisia (T-289/11, T-290/11 a T-521/11) v rozsahu, v akom zamietol žalobu týkajúcu sa týchto dvoch rozhodnutí Komisie. V uvedenej veci však súd preskúmaval tri rozhodnutia Európskej komisie o nariadení inšpekcií, pričom zrušené boli druhé a tretie rozhodnutie, voči prvému rozhodnutiu bola žaloba zamietnutá. Dôvodom pre zrušenie druhého a tretieho rozhodnutia bola skutočnosť, že Komisia pred uskutočnením prvej inšpekcie informovala svojich zamestnancov o existencii ďalšej sťažnosti voči Deutsche Bahn týkajúcej sa jej dcérskej spoločnosti DUSS. Poukázal na to, že Komisia pred inšpekciou poskytne povereným zamestnancom všetky informácie, ktoré im umožňujú pochopiť povahu a rozsah prípadného porušenia pravidiel v oblasti hospodárskej súťaže a informácie týkajúce sa logistiky samotnej inšpekcie, pričom všetky tieto informácie sa musia vzťahovať len k predmetu inšpekcie nariadenej na základe rozhodnutia. Podľa čl. 28 ods. 1 nariadenia Rady (ES) č. 1/2003 sa informácie získané počas prešetrení nesmú použiť na iné účely než na tie, ktoré boli uvedené v povolení vykonať šetrenie alebo v rozhodnutí o šetrení. Podľa súdneho dvora cieľom tejto podmienky je chrániť tak služobné tajomstvo, výslovne uvedené v danom článku 28, ako aj právo podniku na obranu, ktoré je zaručené v článku 20 ods. 4. Tieto práva by totiž boli vážne ohrozené, ak by Komisia mohla použiť proti podniku dôkazy, ktoré by boli získané počas prešetrenia, ale netýkali by sa jeho predmetu alebo účelu.

73. Rozsudok Súdneho dvora EÚ vo veci HeidelberCement, C-247/14 P, na ktorý sťažovateľ poukazoval, sa netýkal rozhodnutia o inšpekcií (v zmysle čl. 20 ods. 4 nariadenia Rady (ES) č. 1/2003, ale žiadosti o poskytnutie informácie podľa čl. 18 uvedeného nariadenia. Súdny dvor poukázal na to, že žiadosť o poskytnutie informácie odkazuje na trhy s cementom a výrobkami súvisiacimi s cementom, pričom výrobky, ktorých sa týka vyšetrovanie, sú uvedené len ako príklady. Dôvodom pre zrušenie žiadosti o poskytnutie informácie vydananej vo forme rozhodnutia (čl. 18 ods. 3 nariadenia) bolo, že odôvodnenie je príliš stručné, nejasné a všeobecné, a nemôže spĺňať požiadavky stanovené v čl. 18 ods. 3 nariadenia č. 1/2003 na odôvodnenie žiadosti o informácie, ktorá bola zaslaná dva roky po uskutočnení prvých inšpekcií, teda v čase, keď Komisia už disponovala informáciami, ktoré jej umožňovali presnejšie objasniť podozrenia z porušenia v súvislosti s predmetnými podnikmi.

74. Pokiaľ ide o samotné preskúmané rozhodnutie žalovaného, ktorým bolo vyslovené, že sťažovateľ spáchal správny delikt a bola mu zaň uložená sankcia, sťažovateľ v kasačnej sťažnosti vyslovil pochybnosti, či jeho konanie napĺňalo znaky správneho deliktu, či žalovaný pri právnej kvalifikácii neaplikoval extenzívny výklad zákona a v prípade, že išlo o správny delikt, či uložená pokuta bola

primeraná.

75. V zmysle judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva treba pojmy „trestné obvinenie“ a „práva a záväzky občianskej povahy“ pokiaľ ide o rozsah aplikovateľnosti čl. 6 ods. 1 Dohovoru vykladať autonómne od ich definovania vo vnútroštátnom právnom poriadku členských štátov dohovoru. Podľa názoru Najvyššieho súdu SR trestanie za správne delikty (priestupky, správne delikty právnických osôb a fyzických osôb - podnikateľov) musí podliehať rovnakému režimu ako trestný postih za trestné činy. Z tohto hľadiska treba vykladať aj všetky záruky, ktoré sa poskytujú obvinenému z trestného činu. Hranice medzi trestnými deliktami, za ktoré ukladá trest súd, a deliktami, za ktoré ukladajú sankcie správne orgány, sú určené prejavom vôle zákonodarcu a nie sú odôvodnené prirodzeno-právnymi princípmi. V zmysle čl. 6 ods. 1 prvá veta Dohovoru, ktorý hovorí „o oprávnenosti akéhokoľvek trestného obvinenia“, je nevyhnutné poskytnúť záruky a práva, ktoré sú zakotvené v trestnom zákone a v trestnom poriadku, nielen obvinenému z trestného činu, ale aj subjektu, voči ktorému je vyvodzovaná administratívno-právna zodpovednosť. Aj Odporúčanie výboru ministrov č. R(91) pre členské štáty o správnych sankciách, ktoré sa vzťahuje na správne akty, ktorými sa ukladá postih za správanie, ktoré je v rozpore s uplatniteľnými pravidlami, či už ide o pokuty alebo iné opatrenia trestnej povahy bez ohľadu na to, či majú peňažnú alebo inú povahu, vo svojej zásade č. 6 stanovuje, že je nevyhnutné v rámci správneho konania vo veciach správnych sankcií poskytovať okrem záruk spravodlivého správneho konania v zmysle rezolúcie (77) 31 aj pevne zavedené záruky v trestnom konaní.

76. V rámci verejnoprávnej zodpovednosti za protispoločenské konanie právna teória rozoznáva trestné činy, priestupky, iné správne delikty, v ďalšej špecifikácii ešte správne disciplinárne delikty a správne delikty poriadkové. Deliktom je len také porušenie povinnosti (konanie alebo opomenutie), ktoré konkrétny zákon takto označuje. Pri správnych deliktoch a priestupkoch ide o súčasť tzv. správneho trestania, ktoré sa riadi zásadami platnými aj v trestnom práve. Osobitne nevyhnutné je dbať na konkretizáciu skutku v rozhodnutí. V tomto smere je platná právna úprava jednoznačná, pokiaľ ide o konanie o trestných činoch a priestupkoch. Podľa Trestného zákona musí výrok rozsudku presne označovať trestný čin, ktorého sa týka, a to nielen zákonným pomenovaním a uvedením príslušného zákonného ustanovenia, ale aj uvedením miesta, času a spôsobu spáchania, poprípade i iných skutočností potrebných, aby skutok nemohol byť zamenený s iným. Obdobne upravuje náležitosti výroku rozhodnutia o priestupku aj zákon č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov, podľa ktorého výrok rozhodnutia musí obsahovať tiež popis skutku s označením miesta a času jeho spáchania, vyslovenie viny, druh a výmeru sankcie. Neexistuje však takáto jednoznačná zákonná úprava, pokiaľ ide o výrok rozhodnutia o správnych deliktoch. Aj v prípade zákona č. 136/2001 Z.z. sa odkazuje len na subsidiárne použitie správneho poriadku (zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov), ktorý v § 47 ods. 2 stanovuje, že výrok rozhodnutia obsahuje rozhodnutie vo veci s uvedením ustanovenia právneho predpisu, podľa ktorého bolo rozhodnuté, poprípade tiež rozhodnutie o povinnosti nahradiť trovy konania. Pokiaľ sa v rozhodnutí ukladá účastníkovi konania povinnosť plnenia, určí správny orgán na to lehotu.

77. Význam výrokovej časti rozhodnutia spočíva v tom, že iba táto časť rozhodnutia môže zasiahnuť do práv a povinností účastníkov konania. Riadne formulovaný výrok je nezastupiteľnou časťou rozhodnutia, z ktorého je možné zistiť, či a aká povinnosť bola porušená a aké opatrenia či sankcie boli uložené. V rozhodnutiach trestného charakteru, ktorými sú nepochybne i rozhodnutia o správnych deliktoch, je nevyhnutné vymedziť presne, za aké konkrétne konanie je subjekt postihnutý, a to najmä s ohľadom na to, aby skutok nemohol byť zamenený s iným. Rovnako nevyhnutné je presne vymedziť právnu kvalifikáciu skutku, teda jeho zákonné pomenovanie s označením relevantného ustanovenia zákona.

78. Účelom deliktuálneho konania v správnom konaní vo všeobecnosti je objektívne zistiť, či došlo k spáchaniu deliktu (priestupku, či iného správneho deliktu), kto ho spáchal a akú sankciu je potrebné páchatelovi uložiť. Orgány prejednávajúce správne delikty sú povinné čo najúplnejšie zistiť podklady pre rozhodnutie tak, aby neboli žiadne dôvodné pochybnosti o prejednávanej veci, pričom pochybnosti o spáchanom skutku sa v deliktuálnom konaní vykladajú v prospech obvineného. Objasniť správny delikt znamená okrem iného spoľahlivo zistiť a ustáliť všetky jeho typové znaky, teda znaky skutkovej

podstaty správneho deliktu.

79. Jednou zo základných zásad trestania je všeobecne uplatňovaná zásada zákonnosti (nullum crimen, nulla poena sine lege), chápaná ako spojenie štyroch samostatných zásad: zásady zákazu retroaktivity právnych predpisov v neprospech páchatel'a (nullum crimen, nulla poena sine lege praevia), zásady, že len písaný zákon môže určiť, čo je trestným činom a stanoviť zaň trest (nullum crimen, nulla poena sine lege scripta), zásady zákazu analógie v neprospech obvineného (nullum crimen, nulla poena sine lege stricta), zásady jasnej zákonnej definície trestného skutku a trestu (nullum crimen, nulla poena sine lege certa).

80. Zásada nullum crimen sine lege certa predstavuje všeobecný princíp právnej istoty, na základe ktorého sa zakazuje existencia neurčitých právnych noriem v oblasti trestného práva, teda aj v oblasti správneho trestania. Význam tohto princípu spočíva najmä v tom, že v oblasti administratívneho trestania musí byť osoba dostatočne jasným a zrozumiteľným spôsobom informovaná o konaní či opomenutí, ktoré je protiprávne, a zároveň o tom, aké dôsledky bude niesť v prípade, že sa takého konania či opomenutia dopustí.

81. Krajský súd sa stotožnil so záverom žalovaného, že sťažovateľ porušil povinnosť vyplývajúcu z ustanovenia § 40 zákona č. 136/2001 Z.z., za čo mu bola oprávnene uložená pokuta podľa § 38 ods. 5 tohto zákona. Nakoľko v konaní bol sporný výklad a aplikácia uvedených ustanovení právnej normy, krajský súd vyslovil právny názor, že pri výklade a aplikácii ustanovení právnych predpisov súd nie je absolútne viazaný doslovným znením zákonného ustanovenia a môže sa od neho odchýliť v prípade, keď to vyžaduje účel zákona, resp. požiadavka ústavne súladného výkladu zákonov. V prípadoch nejasnosti alebo nezrozumiteľnosti ustanovenia právneho predpisu možno uprednostniť výklad e ratione legis pred doslovným gramatickým výkladom. Rovnaký právny názor prezentoval aj žalovaný správny orgán v odôvodnení preskúmaného rozhodnutia.

82. Najvyšší súd Slovenskej republiky sa s uvedenými závermi krajského súdu a jeho právnym posúdením vecí, a teda ani s názorom žalovaného, nestotožňuje. Najvyšší súd nepopiera nachádzanie zmyslu a účelu zákona pri aplikácii jeho konkrétnych ustanovení, avšak v oblasti správneho trestania je potrebné mať na pamäti určitosť formulovania právnych noriem, aby pri sankčnom postihu nevznikli odôvodnené pochybnosti, či konanie obvineného možno subsumovať pod konkrétne právne pravidlo. Tiež je potrebné zdôrazniť, že aplikácia extenzívneho výkladu je v prípade správneho trestania neprípustná. Rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky (sp. zn. III. ÚS 341/07), o ktoré žalovaný opieral svoj záver, sa pritom netýkalo definovania výkladových metód zákonného ustanovenia sankčného charakteru (teda skutkovej podstaty správneho deliktu), ale zaoberalo sa výkladom intertemporálneho ustanovenia v súvislosti so zmenou legislatívnej úpravy pravidiel a postupov v colnej oblasti.

83. Najvyšší súd zároveň uvádza, že aj keď žalovaný v nadväznosti na ustanovenia § 38 ods. 5 a § 40 zákona č. 136/2001 Z.z. konštatuje, že pri výklade a aplikácii právnych predpisov nie je absolútne viazaný ich doslovným znením a v prípadoch nejasnosti môže uprednostniť výklad e ratione legis, následne z textu odôvodnenia rozhodnutia už explicitne nevyplýva, či túto formu výkladu právnych predpisov žalovaný aj reálne použil. Potom je ale potrebné uzavrieť, že takýto spôsob odôvodnenia rozhodnutia je zmätočný a nejasný, nedávajúci nepochybnú odpoveď na otázku, ako správny orgán postupoval pri aplikácii relevantných právnych noriem. Následne potom najvyšší súd nemôže dať relevantnú odpoveď na námietku sťažovateľa, že v prejednávanej veci žalovaný aplikoval extenzívny výklad zákona, ale musí konštatovať, že v tomto smere je rozhodnutie žalovaného nejasné a nepreskúmateľné.

84. Pokiaľ sťažovateľ argumentoval, že ustanovenie § 40 zákona č. 136/2001 Z.z. nie je bez ďalšieho naviazané na skutkovú podstatu správneho deliktu podľa § 38 ods. 5 tohto zákona a odkaz na § 40 je v sankčnej norme ustanovený iba čiastočne, pričom nie všetky povinnosti ustanovené v § 40 automaticky zakladajú sankcionovateľnosť podľa § 38 ods. 5, Najvyšší súd Slovenskej republiky po preskúmaní

rozhodnutia dospel k záveru, že ani v tomto smere sa žalovaný presvedčivo nevysporiadal s argumentáciou sťažovateľa. Žalovaný síce v odôvodnení rozhodnutia podáva dostatočne obšírny obsahový výklad jednotlivých povinností ustanovených v § 40 zákona č. 136/2001 Z.z. s následným vymenovaním konania, ktoré je sankcionované podľa § 38 ods. 5 tohto zákona, avšak už podrobne nerozoberá súvzťažnosť medzi uvedenými ustanoveniami zákona, presnejšie medzi jednotlivými konaniami v nich vymenovanými, a teda presne nevysvetľuje, či a ktoré jednotlivé protiprávne konania sankcionované podľa § 38 ods. 5 zahŕňajú v sebe, resp. sú ekvivalentom jednotlivých povinností podľa § 40, a ako skutok, za ktorý je sťažovateľ sankcionovaný, napĺňa znaky tej ktorej skutkovej podstaty správneho deliktu. Žalovaný len konštatuje, že úrad sankcionuje podnikateľa, ktorý neumožní preverenie podľa § 40, t. j. nespôlupracuje s úradom pri preverení požadovaných informácií a podkladov.

85. Zo znenia ustanovení § 38 ods. 5 a § 40 zákona č. 136/2001 Z.z. je zrejmé, že vymenovanie jednotlivých konaní podnikateľa nie je v týchto ustanoveniach úplne identické (popis povinností v § 40 je širší ako popis protiprávneho konania v § 38 ods. 5), čo samozrejme hneď bez ďalšieho nesvedčí o tom, že definícia protiprávnych konaní obsiahnutých v § 38 ods. 5 neobsahuje v sebe porušenie všetkých povinností ustanovených v § 40. Len je potrebné skúmať a podrobne sa zaoberať tým, ako a či každá jednotlivá povinnosť uvedená v § 40 zodpovedá jednotlivým porušeniam (nesplneniam povinností) vymenovaným v § 38 ods. 5. Uvedené je potrebné náležite vysvetliť aj s ohľadom na neskoršiu právnu úpravu, keď sankcionovateľné konanie a sankcie, ktoré boli obsiahnuté v § 38 ods. 5, sú po novelizácii zákona č. 136/2001 Z.z. zákonom č. 151/2014 Z.z. (účinným od 1. júla 2014) premietnuté v § 38a, pričom ich štruktúra je oproti skoršej právnej úprave pozmenená. Je preto povinnosťou žalovaného zaoberať sa tým, či neskoršou právnu úpravou došlo len k technickej a štruktúrálnej zmene úpravy v oblasti sankcií za porušenie povinností pri vykonávaní inšpekcie, alebo či došlo k spresneniu právnej úpravy a jasnejšiemu zadefinovaniu niektorých porušení (a konkrétne aj porušení, ktoré je predmetom uloženia sankcie v tomto konaní), ako to namieta sťažovateľ. Žalovaný musí preukázať, že konkrétnym skutkom bola porušená konkrétna povinnosť vyplývajúca z § 40, a táto bola nepochybne sankcionovateľná podľa § 38 ods. 5. V tomto smere má však odôvodnenie rozhodnutia žalovaného nedostatky spôsobujúce jeho nepreskúmateľnosť.

86. Najvyšší súd Slovenskej republiky zároveň konštatuje, že nielen v odôvodnení rozhodnutia žalovaný dôsledne neobjasnil, akým spôsobom subsumoval konanie sťažovateľa pod konkrétne deliktálne ustanovenie právnej normy, ale ani vymedzenie protiprávneho konania vo výroku rozhodnutia nespĺňa vyššie uvedené nároky na formuláciu výroku rozhodnutia v sankčných veciach. Výslovením, že sťažovateľovi je uložená sankcia za porušenie povinnosti ustanovenej v § 40 zákona „predložiť úradu požadované informácie a podklady, podrobiť sa preskúmaniu týchto informácií alebo podkladov, spolupracovať s úradom pri ich preverovaní a umožniť zamestnancom úradu vstup do všetkých objektov, priestorov a dopravných prostriedkov podnikateľov“, žalovaný navodzuje dojem, že skutkom popísaným vo výroku došlo k porušeniu všetkých povinností vymenovaných v ustanovení § 40 zákona č. 136/2001 Z.z. Takéto konštatovanie je znátočné a nezodpovedá mu ani odôvodnenie rozhodnutia, z ktorého nevyplýva, že svojím konaním sťažovateľ naplnil znaky skutkovej podstaty správneho deliktu podľa § 38 ods. 5 vo vzťahu ku všetkým povinnostiam ustanoveným v § 40 zákona č. 136/2001 Z.z.

87. Najvyšší súd pritom poukazuje na judikovaný právny názor, že „Až vydané rozhodnutie správneho orgánu jednoznačne určí, čoho sa páchatel správneho deliktu dopustil a v čom spáchaný delikt spočíva. V rozhodnutiach sankčného charakteru, je nevyhnutné vymedziť presne, za aké konkrétne konanie je subjekt postihnutý. To je možné zaručiť len konkretizáciou údajov obsahujúcich popis skutku s uvedením miesta, času a spôsobu jeho spáchania, prípadne uvedením iných skutočností, ktoré sú potrebné na to, aby skutok nemohol byť zamenený s iným. Takáto miera podrobnosti je nevyhnutná pre celé sankčné konanie, a to najmä z dôvodu vylúčenia prekážky litispendencie, res iudicata, dvojitého postihu za rovnaký skutok, na určenie rozsahu dokazovania, ako i na zabezpečenie riadneho práva na obhajobu.“ (Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 13. decembra 2017, sp. zn. 6Asan/2/2016 - R 41/2018)

88. Ak je sankcionovaný konkrétny skutok, musí byť z výroku rozhodnutia správneho orgánu zrejmé,

akú konkrétnu zákonnú povinnosť účastník konania porušil. Konkrétny výpočet porušenia zákonných povinností a ich závažnosť sa pritom musí odraziť vo výške uloženej sankcie. V tejto súvislosti najvyšší súd musí konštatovať, že odôvodnenie rozhodnutia žalovaného nedáva dostatočnú odpoveď ani na otázku, či v prípade, že sťažovateľ porušil svojím konaním ustanovenie § 38 ods. 5 zákona č. 136/2001 Z.z., bola uložená pokuta primeraná. Z rozhodnutia nie je zrejmé, akým spôsobom žalovaný vyhodnotil všetky kritériá pre ukládanie sankcie ustanovené v § 38 ods. 9 zákona č. 136/2001 Z.z. V prejednávanej veci je nesporné, že v prípade porušenia povinnosti v zmysle § 38 ods. 5 zákona č. 136/2001 Z.z. je daná objektívna zodpovednosť podnikateľa. Aj pri objektívnej zodpovednosti sa však pri ukladaní sankcie určenej istým zákonným rozpätím musia vziať do úvahy určité poľahčujúce, či priťažujúce okolnosti, ktoré spoluurčujú závažnosť porušenia, čo musí nachádzať relevantný odraz vo výške uloženej sankcie.

89. Pokiaľ podľa § 38 ods. 5 zákona č. 136/2001 Z.z. mohol úrad uložiť pokutu do 1% z obratu, potom uloženie pokuty vo výške 0,06 % z obratu sa nepohybuje v hornej časti zákonného rozpätia, ale tiež nemožno konštatovať, že ide o pokutu na úplne dolnej hranici zákonnej sadzby. Preto nemožno opomínať nároky, ktoré kladie právna norma na náležité odôvodnenie výšky pokuty. Taktiež nemožno neprihliadnuť na právo účastníka konania, aby správny orgán v skutkovo obdobných prípadoch rozhodoval rovnako.

90. Najvyšší súd sa nestotožňuje s námietkou sťažovateľa ohľadne poukazovania na nominálnu výšku pokuty, pretože výška sankcie je v zmysle zákona jasne určená percentuálnym podielom z obratu podnikateľa a v zmysle tohto princípu platného pre stanovenie pokuty potom nemá porovnávanie nominálnych výšok jednotlivých pokút relevantnú výpovednú hodnotu. Pokiaľ však sťažovateľ poukazyval na to, že úrad za nespoluprácu kontrolovaného subjektu ukladal v doterajšej praxi pokuty v nižšom percentuálnom rozsahu, najvyšší súd konštatuje, že s touto skutočnosťou sa žalovaný relevantne nevysporiadal. Vo svojom rozhodnutí žalovaný v tejto súvislosti konštatuje, že výška uloženej pokuty je v súlade s doterajšou praxou úradu, pričom poukazuje na dve rozhodnutia, ktorými boli uložené pokuty vo výške 0,6 % a 0,01 % z obratu. Najvyšší súd uvádza, že už len s prihliadnutím na diametrálny rozdiel v percentuálnom určení výšky pokút, na ktoré žalovaný poukazyval, a tiež bez bližšieho ozrejmenia sankcionovaného skutku, nemožno považovať takéto odôvodnenie výšky pokuty za preskúmateľné súdom. Ak bol v prejednávanej veci sankcionovaný skutok správnym deliktom, potom z odôvodnenia výšky uloženej sankcie musí byť zrejmá závažnosť porušenia právnej normy, či došlo k absolútnemu nesplneniu uloženej povinnosti, alebo len čiastkovému, aký čas trval deliktuálny stav, a aký vplyv mali tieto skutočnosti na výšku sankcie. Najvyšší súd poznamenáva, že z rozhodnutia žalovaného sa nedozvedel, aký význam malo zablokovanie prístupu práve ku kontám dvoch konkrétnych zamestnancov, čo podľa názoru najvyššieho súdu má tiež vplyv na posúdenie závažnosti skutku.

91. Najvyšší súd dospel k záveru, že z odôvodnenia rozhodnutia nie je možné zistiť zohľadnenie všetkých relevantných vplyvov a kritérií v postupe žalovaného pri určení výšky pokuty, preto je nutné posudzovať výšku uloženej pokuty za nedostatočne zdôvodnenú, čo činí rozhodnutie nepreskúmateľné pre nedostatok dôvodov.

92. Ako vyplýva z uvedeného, krajský súd dospel v prejednávanej veci k nesprávnym právnym záverom o zákonnosti rozhodnutia žalovaného, preto Najvyšší súd Slovenskej republiky rozsudok Krajského súdu v Bratislave č. k. 1S/76/2016-156 z 23. novembra 2017 podľa § 462 ods. 2 Správneho súdneho poriadku zmenil tak, že zrušil rozhodnutie žalovaného č. 2016/SP/R/2/002 zo 4. februára 2016 a vec mu vrátil na ďalšie konanie. Úlohou správneho orgánu v ďalšom konaní bude vec opätovne prejednať a rozhodnúť, pričom nové rozhodnutie vo veci bude v súlade s požiadavkami, na ktoré poukazyval najvyšší súd v tomto rozsudku.

93. O trovách kasačného konania rozhodol najvyšší súd podľa § 167 ods. 1 v spojení s § 467 ods. 1 Správneho súdneho poriadku a priznal žalobcovi náhradu trov tohto konania, keďže bol v tomto konaní úspešný.

94. Senát Najvyššieho súdu Slovenskej republiky v danej veci rozhodol pomerom hlasov 3:0.

Poučenie:

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