



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

NÁLEZ

Ústavného súdu Slovenskej republiky

V mene Slovenskej republiky

I. ÚS 505/2015-55

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí 13. januára 2016 v senáte zloženom z predsedníčky Marianny Mochnáčovej a zo sudcov Petra Brňáka (sudca spravodajca) a Milana Ľalíka prerokoval prijatú sťažnosť spoločnosti Siemens AG, Wittelsbacherplatz 2, D-80333 Mníchov, Spolková republika Nemecko, zastúpenej advokátom JUDr. Martinom Nedelkom, Ph.D., Advokátska kancelária Nedelka Kubáč Oršulová, Mickiewiczova 9, Bratislava, vo veci namietaného porušenia základného práva podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky a práva podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd postupom Najvyššieho súdu Slovenskej republiky v konaní vedenom pod sp. zn. 3 Sžhu 1/2013 a jeho rozsudkom z 9. júna 2015 a takto

r o z h o d o l :

Základné právo spoločnosti Siemens AG na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky a právo na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd postupom Najvyššieho súdu

Slovenskej republiky v konaní vedenom pod sp. zn. 3 Sžhpu 1/2013 a jeho rozsudkom z 9. júna 2015 porušené nebolo.

O d ô v o d n e n i e :

I.

Skutkový stav

A.

Ústavná sťažnosť

1. Spoločnosť Siemens AG so sídlom Wittelsbacherplatz 2, D-80333 Mníchov, Spolková republika Nemecko (ďalej len „sťažovateľ“), je právnická osoba. Sťažovateľ podal správnu žalobu, ktorou navrhol, aby Krajský súd v Bratislave (ďalej len „krajský súd“) zrušil rozhodnutie Protimonopolného úradu Slovenskej republiky (ďalej len „protimonopolný úrad“), ktorý mu uložil pokutu za porušenie zákona č. 136/2001 Z. z. o ochrane hospodárskej súťaže v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 136/2001 Z. z.“ alebo „zákon o ochrane hospodárskej súťaže“).

Sťažovateľ žalobou namietol, že protimonopolný úrad pochybil, keď pri novom stanovení pokuty v druhostupňovom rozhodnutí nepoužil pre sťažovateľa priaznivejší metodický predpis protimonopolného úradu. Krajský súd žalobný dôvod sťažovateľa akceptoval a konštatoval, že metodický predpis 2 bol pre sťažovateľa priaznivejší, a teda protimonopolný úrad ho mal pri stanovení pokuty použiť. Protimonopolný úrad podal proti rozsudku krajského súdu odvolanie, ktorému Najvyšší súd Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší súd“) rozhodnutím sp. zn. 3 Sžhpu 1/2013 z 9. júna 2015 vyhovel.

2. Sťažovateľ sťažnosťou doručenou Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) 26. augusta 2015 namietol porušenie svojich základných práv podľa čl. 50 ods. 6, čl. 46 ods. 1 a čl. 20 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a čl. 6 Dohovoru o ochrane ľudských práv a slobôd (ďalej len „dohovor“) rozsudkom najvyššieho súdu sp. zn. 3 Sžhpu 1/2013 z 9. júna 2015 (ďalej aj „napadnuté rozhodnutie“). Podľa sťažovateľa došlo napadnutým rozhodnutím najvyššieho súdu k porušeniu jeho základného práva na použitie právneho predpisu pri ukladaní sankcie, ktorý je pre páchatel'a

priaznivejši, podľa čl. 50 ods. 6 ústavy, práva na spravodlivý proces podľa čl. 46 ods. 1 ústavy a čl. 6 dohovoru a základného práva na ochranu vlastníctva podľa čl. 20 ústavy tým, že protimonopolný úrad pri novom uložení pokuty sťažovateľovi druhostupňovým rozhodnutím nepoužil nový interný predpis pre ukládanie pokút, ktorý bol pre sťažovateľa priaznivejši, a práva na spravodlivý proces podľa čl. 46 ods. 1 ústavy a čl. 6 dohovoru tým, že protimonopolný úrad druhostupňovým rozhodnutím zvýšil pokutu uloženú sťažovateľovi prvostupňovým rozhodnutím, čím porušil zásadu zákazu reformatio in peius.

3. Námietku porušenia svojho základného práva podľa čl. 46 ods. 1 ústavy v spojení s čl. 6 dohovoru sťažovateľ založil na výklade, v ktorom okrem iného uviedol:

«(...) Sťažovateľ je toho názoru, že Napadnutý rozsudok ďalej porušuje jeho základné právo na spravodlivý proces podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy a čl. 6 Dohovoru tým, že podľa neho mohol PMÚ Druhostupňovým rozhodnutím zvýšiť pokutu uloženú sťažovateľovi Prvostupňovým rozhodnutím, pretože sa v konaní pred PMÚ neaplikuje trestnoprávna zásada zákazu reformatio in peius. (...)

Sťažovateľ ďalej pripomína, že zásada zákazu reformatio in peius je všeobecne uznávaná trestnoprávna zásada, ktorá je zakotvená predovšetkým v §§ 195, 322 a 327 zákona č. 301/2005 Z. z. trestný poriadok ako aj v § 82 zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch.

Ako bolo vysvetlené v časti 1.2 sťažnosti, existuje rozsiahla judikatúra k záveru, že správne konanie vedené pred PMÚ má kvazitrestný charakter. Z tohto dôvodu sa naň rovnako aplikujú primerane zásady trestného práva. Tento záver ostatne vyplýva aj zo str. 24 a 25 Napadnutého rozsudku.

Podľa názoru sťažovateľa pritom neexistuje žiadny dôvod, prečo by sa v takom prípade nemala aplikovať na správne konanie pred PMÚ aj trestnoprávna zásada zákazu reformatio in peius. Naopak, pre aplikáciu tejto zásady hovorí aj pripravovaná rekodifikácia a príprava nového správneho súdneho poriadku (vid' str. 25 a 26 rozsudku Najvyššieho súdu). Odkázať je ďalej možné aj na Najvyšším súdom zmienenú judikatúru Ústavného súdu ČR v náleze Pl. ÚS 21/04 zo dňa 26.04.2005 a náleze III. ÚS 392/2010-33 ako aj Nejvyššího správního soudu ČR v rozsudku 1 As/27/2008-67 zo dňa 16.04.2008 a v neposlednom rade aj na historickú úpravu vo vládnom nariadení č. 8/1928 Zb. o konaní

vo veciach patriacich do pôsobnosti politických úradov (správne konanie) platnú na území bývalej Československej republiky (viď str. 26 rozsudku Najvyššieho súdu).

Sťažovateľ ďalej nemôže súhlasiť s konečným záverom Napadnutého rozsudku na str. 30, že „zásadu zákazu reformatio in peius v správnom trestaní nie je možné bez všetkého aplikovať, ale ani a priori vylúčiť“, a že aplikácia tejto zásady „záleží od posúdenia konkrétnych okolností prejednávaneho prípadu“. Podľa názoru sťažovateľa sa buď určitá zásada v správnom trestaní aplikuje alebo nie. Záver, že aplikácia zásady záleží od posúdenia konkrétnych okolností, by spôsobil nejasnosti pri aplikácii tejto zásady a je tak sám protiústavný. Sťažovateľ je presvedčený, že aj z hľadiska zásady právnej istoty a legitímnych očakávaní, ktorých požiadavkou je, aby zákony v právnom štáte boli pochopené dostatočne a aby umožňovali ich adresátom urobiť si aspoň základnú predstavu o svojej právnej situácii, bol Najvyšší súd povinný minimálne špecifikovať hranice alebo stanoviť indície, kedy sa určitá trestná zásada v správnom trestaní ešte použije a kedy už nie (viď napr. nález Pl. ÚS 15/98). Jasnosť a zrozumiteľnosť zákonov je pritom jedným zo základných dôvodov, pre ktorý je právo v spoločnosti všeobecne akceptované (viď napr. Fuller, L. Morálka práva. Praha: OIKOYMENH, 1998.)

Sťažovateľ ďalej namieta, že právo na spravodlivý proces bolo porušené i tým, že mu bola odňatá možnosť podania riadneho opravného prostriedku proti zvýšenej pokute. PMÚ navýšením sankcie z dôvodu, ktorý nebol uplatnený pri uložení sankcie (zvýšenie pokuty z dôvodu plnenia funkcie tajomníka údajného kartelu) v Prvostupňovom rozhodnutí porušil zásadu dvojinstančnosti správneho konania. Sťažovateľovi bola totiž odoprená možnosť brániť sa voči argumentácii o navýšení sankcie v správnom konaní, pričom však toto právo je mu garantované v čl. 48 ods. 2 Ústavy (v tejto súvislosti viď rozhodnutie NS SR sp. zn. 5 Sž 57/2007 zo dňa 12.08.2008).»

4. Na základe dôvodov uvedených v sťažnosti sťažovateľ navrhol, aby ústavný súd jeho sťažnosti vyhovel a rozhodol nálezom, v ktorom vysloví:

„1. Základné právo sťažovateľa podľa čl. 50 ods. 6 Ústavy na použitie právneho predpisu pri ukladaní sankcie, ktorý je pre páchatel'a priaznivejší, základné právo na spravodlivý proces podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy a čl. 6 Dohovoru a základné právo na

ochranu vlastníctva podľa čl. 20 Ústavy rozsudkom Najvyššieho súdu Slovenskej republiky č. k. 3 Sžhpú/1/2013 zo dňa 09.06.2015 porušené bolo.

2. Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky č. k. 3 Sžhpú/1/2013 zo dňa 09.06.2015 zrušuje a vec mu vracia na ďalšie konanie.

3. Najvyšší súd Slovenskej republiky je povinný uhradiť sťažovateľovi trovy konania pred Ústavným súdom do pätnástich dní od právoplatnosti tohto nálezu.“

B.

Úkony ústavného súdu a vyjadrenie najvyššieho súdu

5. Ústavný súd si od najvyššieho súdu vyžiadal spis, ktorý krajský súd viedol v konaní o sťažovateľovej správnej žalobe. Súčasťou spisu bol aj rozsudok najvyššieho súdu sp. zn. 3 Sžhpu 1/2013 z 9. júna 2015.

6. Ústavný súd sťažnosť 18. novembra 2015 podľa § 25 ods. 1 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“) predbežne prerokoval na neverejnom zasadnutí a rozhodol, že sťažnosť v časti namietajúcej porušenie čl. 50 ods. 6 a čl. 20 ústavy odmieta pre zjavnú neopodstatnenosť (uznesenie č. k. I. ÚS 505/2015-27). Ústavný súd sťažnosť v časti namietajúcej porušenie základného práva na súdnu ochranu priznaného čl. 46 ods. 1 ústavy v spojení s čl. 6 dohovoru prijal na konanie.

7. Ústavný súd vyzval najvyšší súd na vyjadrenie k sťažnosti. Najvyšší súd vo svojom vyjadrení o. i. uviedol:

«Najvyšší súd Slovenskej republiky napadnutým rozsudkom č. k. 3Sžhpu/1/2013 z 09.06.2015 rozhodol tak, že rozsudok Krajského súdu v Bratislave zmenil tak, že žalobu sťažovateľa zamietol.

V posudzovanom prípade najvyšší súd má za to, že vo svojom rozsudku právne vyčerpávajúcim a ústavne súladným spôsobom zdôvodnil, prečo a na základe akých právnych úvah sa nestotožnil so sťažovateľom uvádzanou argumentáciou, a predovšetkým

prečo dospel k záveru, že „... žalovaný postupoval v súlade so zákonom, keď napadnutým rozhodnutím rozhodol o zvýšení pokuty pre žalobcu po tom, čo dospel k záveru, že prvostupňový správny orgán nedostatočne zohľadnil prítiažujúcu skutočnosť, a to že žalobca plnil funkciu tajomníka kartelu, čo malo pre fungovanie a chod kartelu značný význam. Žalobca ostatným členom kartelu poskytoval zakódované mobilné telefóny a platil im náklady na komunikáciu. Európsky tajomník kartelu taktiež sprostredkoval komunikáciu medzi európskymi účastníkmi kartelu a komunikoval v mene európskych podnikateľov s japonským sekretárom. Žalobca mal taktiež vyhotoviť písomnú formu kartelovej dohody – Dohody GQ a Dohody GQE, na ktorej sa jej zakladatelia dohodli. Všetky uvedené skutočnosti žalovaný vyhodnotil ako prítiažujúce a dospel k záveru, že pokuta uložená prvostupňovým správnym orgánom nebola dostatočná, a preto rozhodol o zvýšení pokuty pre materskú spoločnosť – žalobcu z 50 miliónov Sk (1.659.695,94 euro) na 2.987.450 euro (89.999.918,70 Sk)“.

Najvyšší súd vo svojom rozsudku tiež uviedol, že „značná časť procesných práv, ktoré prislúchajú obvinenému v trestnom konaní sa prostredníctvom judikatúry aplikuje aj vo veciach správneho trestania. To však neznamená, že sa v rámci správneho trestania majú aplikovať úplne všetky práva obvineného, ktoré sa uplatňujú v trestnom konaní. Trestné konanie a správne trestanie sú dve samostatné oblasti, v rámci ktorých by bolo možné jednotlivé inštitúty akokoľvek navzájom dopĺňať a nahrádzať. Správne trestanie umožňuje jednoduchšie a menej formálne postupy, než tie, ktoré sa uplatňujú v trestnom konaní. Uvedené platí aj na zásadu zákazu reformatio in peius v správnom trestaní, pričom v trestnom konaní má svoje stále miesto. V správnom trestaní neplatí táto zásada neobmedzene (najmä s ohľadom na § 59 Správneho poriadku, cieľov odvolacieho konania, ako i z úlohy odvolacieho orgánu, ktorého rozhodnutie nie je viazané na závery orgánu prvého stupňa a je oprávnený samostatne hodnotiť podklady pre rozhodnutie atď.) ale je potrebné v každom jednotlivom prípade zohľadniť všetky skutočnosti aj s ohľadom na judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva a judikatúru súdnych inštitúcií Európskej únie.

Zásadu zákazu reformatio in peius v správnom trestaní nie je možné bez všetkého aplikovať, ale ani a priori vylúčiť, uvedené záleží od posúdenia konkrétnych okolností prejednávaneho prípadu. Druhostupňový správny orgán musí dostatočne prípadné zvýšenie

sankcie oproti prvostupňovému správne rozhodnutiu odôvodniť a zväžiť všetky skutkové okolnosti. Keďže zásada zákazu zmeny k horšiemu nie je výslovne v Správnom poriadku upravená, je potrebné pri jej analogickom použití aplikovať taký výklad, ktorý nebude na ujmu účastníka konania, avšak ani na ujmu ochrany hodnôt, v ktorých spočíva príslušný chránený verejný záujem. V danom prípade verejný záujem spočíva v tom, že dohody obmedzujúce súťaž prinášajú výhody výlučne jej účastníkom a poškodzujú konkurenciu a následne aj konečného spotrebiteľa, čo nie je v trhovej ekonomike. Zásada zákazu reformatio in peius má slúžiť najmä na to, aby účastníci správneho konania mohli bez obáv zo zhoršenia svojej situácie využiť právo na podanie opravného prostriedku. Avšak podľa názoru odvolacieho súdu, aplikácia tejto zásady v správnom konaní bez obmedzenia, a to ani pri ochrane verejného záujmu (napr. aj v prvom správnom poriadku – vládnom nariadení č. 8/1928 Zb. o konaní vo veciach patriacich do pôsobnosti politických úradov (správne konanie) bolo možné zmeniť rozhodnutie v neprospech odvolateľa, ak bol na danej veci verejný záujem) by bola v rozpore s úlohou odvolacieho orgánu, ktorého rozhodnutie nie je viazané na závery orgánu prvého stupňa. V tejto súvislosti senát odvolacieho súdu poukazuje aj na kontradiktórnosť trestného konania, kde takýto verejný záujem chráni prokurátor, ktorý sa má možnosť odvolať a tak dosiahnuť uloženie prísnejšieho trestu pre páchatel'a, ak je to potrebné. V správnom konaní v rámci správneho trestania takáto možnosť odvolania sa prokurátora odpadá, a preto jedine správny orgán druhého stupňa môže v tomto prípade ochrániť verejný záujem.

K záveru, že v oblasti súťažného práva nie je a priori zmena k horšiemu druhostupňovým správny rozhodnutím vylúčená dospel senát odvolacieho súdu aj v súvislosti s rozsudkom Súdu prvého stupňa (druhá komora) z 12. septembra 2007 v spojených veciach T-101/05 a T-111/05 BASF AG a UCB SA proti Komisii Európskych spoločenstiev, v ktorom došlo k zvýšeniu pokuty účastníkovi kartelovej dohody Súdom prvého stupňa. Rovnaký záver konštatovala aj generálna advokátka Eleanor Sharpston vo svojom návrhu vo veci C-272/09 P KME Germany AG a spol. proti Komisii v bode 16, že Súdny dvor bude mať neobmedzenú právomoc v zmysle článku [229 ES/261 ZFEÚ] pri revízii rozhodnutí, ktorými Komisia stanovila pokutu alebo periodickú penalizačnú platbu; môže zrušiť, znížiť alebo zvýšiť uložení pokutu alebo periodickú penalizačnú platbu“.

Najvyšší súd Slovenskej republiky v rámci súdneho prieskumu zákonnosti zistil, že Protimonopolný úrad konal v rozsahu a spôsobom ustanoveným v zákone č. 136/2001 Z. z. o ochrane hospodárskej súťaže, sťažovateľovi preukázal porušenie pravidiel hospodárskej súťaže na slovenskom relevantnom trhu a za správny delikt ho sankcionoval uložením pokuty.

Skutočnosť, že sa odvolateľ s názorom súdu nestotožňuje, nemôže sama osebe viesť k záveru o porušení jeho základného práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy (napríklad II. ÚS 87/07-10).

„Podľa čl. 15 ods. 2 nariadenia č. 17 Komisia môže uložiť podnikom „pokuty od 1000 do 1000000 účtovných jednotiek alebo viac, ale nepresahujúcej 10% obratu v predchádzajúcom obchodnom roku každého podniku, ktorý sa zúčastnil porušenia...“. Podľa judikatúry je strop 10 % uvedený v článku 15 ods. 2 nariadenia č. 17, určený na zabránenie tomu, aby boli uložené pokuty, pri ktorých sa dá očakávať, že ich podniky nebudú schopné zaplatiť. Keďže len celosvetový obrat môže skutočne dať o tom približný obraz, musí sa tomuto percentu rozumieť ako percentu z celosvetového obratu.

Je potrebné dodať, že cieľom článku 15 ods. 2 nariadenia č. 17 je dať Komisii právomoc ukladať pokuty, aby mohla plniť dozornú funkciu, ktorú jej zverilo komunitárne právo. Táto funkcia zahŕňa úlohu vyšetrovať a sťahovať jednotlivé porušenia, ako aj povinnosť viesť v oblasti hospodárskej súťaže všeobecnú politiku zameranú na použitie zásad stanovených v Zmluve a usmerňovať v tom zmysle správanie podnikov. Z toho vyplýva, že Komisia musí dbať na odstrašujúci charakter pokút. Komisia disponuje pri stanovení sumy každej pokuty voľnou úvahou a nie je na tento účel povinná použiť presný matematický vzorec. Hoci miera voľnej úvahy Komisie pri uplatnení sankcií je široká, nie je absolútna, keďže je obmedzená maximálnou hranicou 10 % z obratu, posúdením závažnosti a dĺžky porušenia, zásadami rovnosti zaobchádzania a proporcionality, svojou predchádzajúcou administratívnou činnosťou vo svetle zásady rovnosti zaobchádzania a nakoniec seba obmedzením, ktoré si Komisia sama stanovila prijatím oznámenia o spolupráci a usmernení o výpočte pokút. Inými slovami, zatiaľ čo základná suma pokuty sa stanovuje v závislosti od porušenia, jeho závažnosť sa určuje s odkazom na množstvo iných okolností, v prípade ktorých disponuje Komisia voľnou úvahou.

Je teda dovoľené, aby Komisia zvýšila úroveň pokút s cieľom zvýšiť ich odradzujúci účinok. Ak sa porušenia dopustilo viacero podnikov, musí sa v rámci stanovenia sumy pokút preskúmať závažnosť týkajúca sa účasti každého z nich, s čím je osobitne spojené dokázanie ich úlohy počas dĺžky trvania ich účasti na porušení. Z toho najmä vyplýva, že úloha „vodcu“, ktorú zohrávajú jeden alebo viacero podnikov v rámci kartelu, sa musí zohľadniť na účely výpočtu pokuty, pričom podniky, ktoré zohrávali takúto úlohu, musia z tohto dôvodu niesť osobitnú zodpovednosť v porovnaní s ostatnými podnikmi.

Teda Komisia môže uložiť ťažšie pokuty podniku, ktorého konanie na trhu, vzhľadom na to, že má rozhodujúce postavenie na trhu, malo väčší dosah na konanie iných podnikov, ktoré sa dopustili toho istého porušenia, bez toho, aby tým bola porušená zásada rovnosti zaobchádzania. Takýto spôsob výpočtu sumy pokuty zodpovedá takisto potrebe toho, aby pokuta mala dostatočne odstrašujúci účinok. Odstrašujúci účinok musí byť aj špecifický, aj všeobecný. Pokuta stíha individuálne porušenie, ale takisto patrí do rámca všeobecnej politiky rešpektovania pravidiel hospodárskej súťaže zo strany podnikov.

Podľa čl. 17 nariadenia č. 17 je súd prvého stupňa oprávnený na to, aby nad rámec jednoduchej kontroly zákonnosti sankcie nahradil posúdenie Komisiou svojím posúdením a v dôsledku toho zrušil, znížil alebo zvýšil uloženú pokutu alebo periodickú penalizačnú platbu. Z toho vyplýva, že pokiaľ mu je predložená na posúdenie otázka výšky pokuty, súd prvého stupňa je oprávnený na výkon svojej neobmedzenej právomoci a túto právomoc môže použiť tak na zníženie tejto sumy, ako aj na jej zvýšenie, súd prvého stupňa upresnil, že vzhľadom na zásadu právnej istoty sa táto možnosť musí v zásade obmedziť na zohľadnenie informácií predchádzajúcich napadnutému rozhodnutiu, o ktorých Komisia mohla vedieť v čase prijatia svojho rozhodnutia. Rozdielny prístup by totiž súd prvého stupňa viedol k tomu, že by nahrádzal správny orgán pri posudzovaní otázky, ktorú správny orgán doteraz neskúmal, čo by viedlo k porušeniu systému rozdelenia úloh a inštitucionálnej rovnováhy medzi súdnou a administratívnou mocou“ (Šváby D. Rozhodovanie Súdneho dvora Európskych spoločenstiev ako ústavného a správneho súdu. In: K aktuálnym otázkam konania a rozhodovania súdov v správnom súdnictve. Zborník príspevkov z medzinárodnej konferencie konanej v Častej Papierničke 21. – 22. mája 2007. Bratislava : Najvyšší súd SR).»

8. Vo vzťahu k sťažovateľom namietanej skutočnosti spočívajúcej v porušení jeho základného práva priznaného čl. 46 ods. 1 ústavy a práva garantovaného čl. 6 ods. 1 dohovoru najvyšší súd navrhol, aby ústavný súd sťažnosti nevyhovel a vo veci vyhlásil nález, že základné práva sťažovateľa porušené neboli, lebo najvyšší súd v predmetnej veci rozhodoval v súlade s princípmi spravodlivého procesu. Napokon najvyšší súd vo vyjadrení k sťažnosti vyslovil súhlas s upustením od ústneho pojednávania o prijatej sťažnosti.

9. Sťažovateľ v zastúpení advokátom úkonom z 9. decembra 2015 doručeným osobne do podateľne ústavného súdu oznámil, že súhlasí s upustením od ústneho pojednávania v konaní o svojej sťažnosti.

II.

Platná právna úprava

A.

Úprava podľa dohovoru

10. Podľa čl. 6 dohovoru

„1. Každý má právo na to, aby jeho záležitosť bola spravodlivo, verejne a v primeranej lehote prejednaná nezávislým a nestranným súdom zriadeným zákonom, ktorý rozhodne o jeho občianskych právach alebo záväzkoch alebo o oprávnenosti akéhokoľvek trestného obvinenia proti nemu. Rozsudok musí byť vyhlásený verejne, ale tlač a verejnosť môžu byť vylúčené buď po dobu celého, alebo časti procesu v záujme mravnosti, verejného poriadku alebo národnej bezpečnosti v demokratickej spoločnosti, alebo keď to vyžadujú záujmy maloletých alebo ochrana súkromného života účastníkov, alebo v rozsahu považovanom súdom za úplne nevyhnutný, pokiaľ by, vzhľadom na osobitné okolnosti, verejnosť konania mohla byť na ujmu záujmom spoločnosti.

2. Každý, kto je obvinený z trestného činu, sa považuje za nevinného, dokiaľ jeho vina nebola preukázaná zákonným spôsobom.

3. Každý, kto je obvinený z trestného činu má tieto minimálne práva:

a) byť bez meškania a v jazyku, ktorému rozumie, byť podrobne oboznámený s povahou a dôvodom obvinenia proti nemu;

- b) mať primeraný čas a možnosti na prípravu obhajoby;
- c) obhajovať sa osobne alebo s pomocou obhajcu podľa vlastného výberu, alebo pokiaľ nemá prostriedky na zaplatenie obhajcu, aby sa mu poskytol bezplatne, ak to záujmy spravodlivosti vyžadujú;
- d) vyslúchať alebo dať vyslúchať svedkov proti sebe a dosiahnuť predvolanie a výsluch svedkov vo svoj prospech za rovnakých podmienok, ako svedkov proti sebe;
- e) mať bezplatnú pomoc tlmočníka, ak nerozumie jazyku používanému pred súdom alebo týmto jazykom nehovorí.“

Case-law Európskeho súdu pre ľudské práva

11. „Vymedzenie pôsobnosti (aplikovateľnosti) čl. 6 dohovoru je jednou z najobťažnejších otázok, ktoré Dohovor kladie.“ (Repík, B. Ľudské práva v súdnom konaní. Bratislava : MANZ 1999, s. 49 – 50).

Predmetom ochrany podľa čl. 6 dohovoru sú „trestné veci“ a spory o „občianske práva alebo záväzky“.

Pojmy „občianske právo alebo záväzok“ a „trestné obvinenie“ nie sú vyvedené z vnútroštátneho práva, nevzťahujú sa na pojmy vnútroštátneho práva a majú samostatný, autonómny význam (Neumeister v. Austria, séria A, č. 8, bod 18; Engel and Others v. the Netherlands, séria A, č. 22, bod 81).

Európsky súd pre ľudské práva (ďalej aj „ESLP“) vymedzuje oba pojmy extenzívne, no nie natoľko extenzívne, aby sa pod ochranu čl. 6 dohovoru dal subsumovať každý spor o právo.

12. V porovnaní s ochranou zaručenou podľa čl. 46 ods. 1 ústavy užšia je ochrana čl. 6 ods. 1 dohovoru v správnom súdnictve, kde ESLP vylúčil spod režimu čl. 6 ods. 1 také spory pred správnymi súdmi, ktoré spadajú výlučne do oblasti verejného práva (Case of Schouten and Meldrun v. the Netherlands. Séria A, č. 304). Za „trestné delikty“ ESLP uznal aj správne delikty (priestupky), dokonca bez ohľadu na ich závažnosť a závažnosť sankcií za ne ukladaných. Súd konal o priestupkoch v cestnej premávke (Case of Schmutzger, Umlaufand Grandiger v. Austria, séria A, 1995, č. 328-A-C; Case of Palaoro, Pfarrmeier

v. Austria, séria, 1995, č. 329-B a C), o priestupkoch proti verejnému poriadku (Case of Belilos v. Switzerland, séria A, 1988, č. 132), o priestupkoch v stavebnej výstavbe (Case of Pramstaller v. Austria, séria A, 1995, č. 329-A), v oblasti spotrebiteľských cien (Case of Deweer v. Belgium, séria A, č. 35), predpisov o hospodárskej súťaži (Case of Société Stenuit v. France, séria A, č. 232-A), daňových predpisov (Case of Bendenoun v. France, séria A, č. 284; Case of A.P., M.P. and T.P. v. Switzerland, Recueil des arrêts et décisions 1997) či predpisov o dovoze (Case of Garyfallou v. Greece. Recueil des arrêts et décisions 1997). Case-law ESĽP vykazuje istú rozkolísanosť na rozhraní trestného a správneho práva. Napríklad o práve hospodárskej súťaže vyslovil názor, podľa ktorého opatrenie majúce za cieľ odstrániť nežiaduce obmedzenie hospodárskej súťaže nie je trestným obvinením (OOO Neste St. Petersburg and Others v. Russia, rozsudok z 3. 6. 2004 k sťažnosti č. 69042). No možno sa stretnúť aj s opačným názorom založeným na charaktere sankcie, ktorej cieľom bolo nielen naprávať nežiaduci stav, ale aj trestať (Lilly France S.A. v. France, rozsudok z 3. 12. 2002 k sťažnosti č. 53892/00).

13. Pri rozhodovaní, či ide o „trestné“ delikty podľa čl. 6 dohovoru, ESĽP prihliada na tri kritériá (Engel and Others v. the Netherlands, séria A, č. 22):

1. Kvalifikácia skutku podľa vnútroštátneho práva - «Tá je však iba východiskom úvah Súdu a rozhodujúci význam má iba vtedy, ak je skutok kvalifikovaný ako trestný aj vo vnútroštátnom práve. V rámci tohto kritéria Súd prihliada na právo ostatných zmluvných štátov (porovnávacie hľadisko). Väčšiu váhu majú ďalšie dve kritériá, ktoré Súd používa alternatívne a každé z nich môže samo osebe rozhodnúť, že ide o „trestný“ čin v zmysle článku 6 Dohovoru.» (Repík, B. Ľudské práva v súdnom konaní. Bratislava : MANZ 1999, s. 66).

2. Povaha deliktu vzhľadom na to, či jeho subjektom môže byť každý, ako to je typické pre správne priestupky a iné správne delikty, za ktoré sa ukladajú sankcie z titulu všeobecnej správy, alebo či subjektom deliktu môže byť iba určitý obmedzený okruh osôb (napr. vojaci, väzni, príslušníci slobodného povolania atď.), ako to je typické pre disciplinárne delikty, kde medzi správnym či iným orgánom a subjektom deliktu existuje určitý osobitný vzťah či chránený záujem, je všeobecnej alebo partikulárnej povahy, aká je závažnosť porušenia právnej normy z hľadiska následku a stupňa odsúdenia tohto

porušenia. Ak už na základe tohto kritéria možno vysloviť, že ide o „trestný“ čin v zmysle čl. 6 dohovoru, tretie kritérium nie je rozhodujúce.

3. Prísnosť sankcie, a to z hľadiska jej druhu a výmery. Sankcia odňatia slobody zásadne kvalifikuje čin ako trestný okrem prípadu, ak ide o celkom krátke, najviac niekoľko dní trvajúce sankcie vykonávané v osobitných podmienkach (napr. v prípade vojakov). Posudzuje sa predovšetkým sankcia ustanovená v zákone, konkrétne uložená sankcia má druhotný význam. Ďalej sa berie do úvahy účel sankcie, menovite to, či má len reparačný alebo naopak, represívny a preventívny účel typický pre trestné sankcie. Druhotný význam majú aj následky sankcie, napr. to, či sa sankcia zapisuje do trestného registra.

B.

Vnútroštátna právna úprava

Ústava

14. „Každý sa môže domáhať zákonom ustanoveným postupom svojho práva na nezávislom a nestrannom súde a v prípadoch ustanovených zákonom na inom orgáne Slovenskej republiky.“ (čl. 46 ods. 1)

„Kto tvrdí, že bol na svojich právach ukrátený rozhodnutím orgánu verejnej správy, môže sa obrátiť na súd, aby preskúmal zákonnosť takého rozhodnutia, ak zákon neustanoví inak. Z právomoci súdu však nesmie byť vylúčené preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd.“ (čl. 46 ods. 2)

Správny poriadok

§ 59

„(1) Odvolací orgán preskúma napadnuté rozhodnutie v celom rozsahu; ak je to nevyhnutné, doterajšie konanie doplní, prípadne zistené vady odstráni.

(2) Ak sú pre to dôvody, odvolací orgán rozhodnutie zmení alebo zruší, inak odvolanie zamietne a rozhodnutie potvrdí.

(3) Odvolací orgán rozhodnutie zruší a vec vráti správne orgánu, ktorý ho vydal, na nové prejednanie a rozhodnutie, pokiaľ je to vhodnejšie najmä z dôvodov rýchlosti alebo hospodárnosti; správny orgán je právnym názorom odvolacieho orgánu viazaný.

(4) Proti rozhodnutiu odvolacieho orgánu o odvolaní sa nemožno ďalej odvolať.“

Zákaz reformatio in peius v rozhodnutiach ústavného súdu

15. Ústavný súd vyvodil zásadu zákazu reformatio in peius pomocou historickej metódy užitočnej poznatky antického rímskeho práva:

„Zákaz reformationis in peius (Sudcovi, ktorý prejednáva odvolanie, nie je dovolené zmeniť rozsudok k horšiemu – Reformatio in peius iudiciappellato non licet“) (porov. Digesta 49, 1, 1, pr. Ulpianus) je jedna z esenciálnych zásad trestného procesu. Ide o zásadu rímskoprávnej tradície zakotvenú v európskej právnej kultúre a do dnešných dní sa nachádzajúcu v právnych poriadkoch štátov Európy ako imanentná súčasť všeobecne záväzných právnych predpisov upravujúcich trestný proces, v Slovenskej republike nevynímajúc [porov. napr. Spolková republika Nemecko - § 358 ods. 2 Strafprozessordnung (StPO); Slovenská republika - § 322 ods. 3 druhá veta Trestného poriadku]. Zákaz reformationis in peius, teda zásadu, že postavenie obvineného sa nemôže zhoršiť iba tým, že využije právo na podanie opravného prostriedku, je potrebné dôsledne chápať ako garanciu slobody odvolacieho práva a v dôsledku toho i práva na obhajobu. Ide však prirodzene iba o situáciu, keď obžaloba rozhodnutie nenapadla (porov. nálezy Ústavného súdu Českej republiky sp. zn. I. ÚS 670/05, sp. zn. II. ÚS 304/04; Cryer, R. – Friman, H. – Robinson, D. – Wilmhurst, E. Anintroduction to internationalcriminallaw and procedure. New York: Cambridge University Press, 2007, s. 388). Podstatou tejto zásady je teda garantovať možnosť obvineného napadnúť rozhodnutie opravným prostriedkom bez obáv a rizika, že sa jeho situácia zhorší (porov. Šámal, P. a kolektív. Trestní řád. Komentář. II. díl. 5. vydání. Praha: C. H. Beck 2005, s. 1959). (II. ÚS 253/2014)

16. Ústavný súd v historizujúcej dedukcii zásadu zákazu reformatio in peius výslovne vzťahol aj na správne konania, ba aj na disciplinárne konania vedené proti sudcom.

„Súčasťou procesných záruk spravodlivého rozhodnutia, resp. minimálnych garancií procesnej povahy je dodržanie zásady zákazu reformatio in peius, ktorá sa podľa názoru ústavného súdu musí dodržať nielen v trestných veciach, resp. správnych veciach, ale i v disciplinárnych konaniach vedených proti sudcom ako predstaviteľom nezávislej súdnej moci, ktorým hrozí pozbavenie osobnej slobody, alebo aj iná závažná ujma, napr. zbavenie funkcie sudcu, trestné stíhanie sudcu a pod., keďže na toto konanie sa primerane vzťahujú a aplikujú aj príslušné ustanovenia Trestného poriadku [kde je táto zásada v súčasnosti premietnutá napr. v ustanoveniach § 195 ods. 1 (pri väzbe) alebo v § 308 ods. 1 a § 322 ods. 1 a nasl. Trestného poriadku].

Táto zásada má základ už v rímskom práve (Reformatio in peius iudici appellato non licet – porovnaj Digesta 49, 1, 1, pr. – Ulpianus) a je plne aplikovaná aj v súčasnom právnom poriadku Slovenskej republiky. Podstatou tejto zásady je garantovať možnosť (obvineného) napadnúť rozhodnutie opravným prostriedkom bez obáv a rizika, že sa jeho situácia zhorší (Šámal, P. a kolektív. Trestný poriadok, komentár. II. diel, 5. vydanie. Praha: C. H. Beck 2005, s. 1959), teda garantovať slobodu odvolacieho práva zaručeného v druhej hlave (siedmy oddiel ústavy) a v dôsledku toho i základného práva na obhajobu. Túto zásadu je potrebné dodržiavať, ako aj aplikovať, pokiaľ možno vždy najširšie a vždy iba materiálne, nie formálne.“ (III. ÚS 392/2010)

17. Historický výklad bol dostatočný pre potreby prípadu, v akom ho ústavný súd položil – pri zisťovaní, či zásada zákazu reformatio in peius je pod ústavnou ochranou z titulu implikovanosti v základnom práve na súdnu ochranu, no nie je dostatočná pre všetky ústavne relevantné otázky spojené so zásadou zákazu zmeny rozhodnutia k horšiemu. Z hľadiska otázky, či zásada zákazu zmeny rozhodnutia prvostupňového správneho rozhodnutia k horšiemu patrí do správneho konania, nezaškodí pripomenúť, že historickú metódu nemožno označiť za kľúčovú a rozhodujúcu pre zachovanie či vyradenie zákazu reformatio in peius z množiny prvkov implikovaných v základnom práve na ochranu orgánom verejnej správy v zákonom ustanovených prípadoch. Definitívna odpoveď závisí od účelu tohto základného práva, ktorý treba vymedziť pomocou viacerých ďalších výkladových metód.

Zákaz reformatio in peius v právnych názoroch súdov v Českej republike

18. Podľa čl. 152 ods. 1 ústavy v Slovenskej republike zostávajú v platnosti ústavné zákony, zákony a ostatné všeobecne záväzné právne predpisy Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky, ak neodporujú ústave. Jedným z prameňov práva, ktoré podľa čl. 152 ods. 1 ústavy zostávajú v platnosti, je ústavný zákon č. 23/1991 Zb., ktorým sa uvádza LISTINA ZÁKLADNÝCH PRÁV A SLOBÔD ako ústavný zákon Federálneho zhromaždenia Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky (ďalej len „listina“).

Článok 31 ods. 1 listiny znie: „Každý sa môže domáhať ustanoveným postupom svojho práva na nezávislom a nestrannom súde a v určených prípadoch na inom orgáne.“

Článok 31 ods. 2 listiny uvádza: „Kto tvrdí, že bol ukrátený na svojich právach rozhodnutím orgánu verejnej správy, môže sa obrátiť na súd, aby preskúmal zákonnosť takého rozhodnutia, ak zákon neustanoví inak. Z právomoci súdu však nemožno vylúčiť preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd podľa Listiny.“

Rozdiely medzi čl. 46 ods. 1 a 2 ústavy a čl. 31 ods. 1 a 2 listiny sú formulačné, do istej miery dané aj inými gramatickými pravidlami stavby vety v slovenskom jazyku a v českom jazyku. Formulačné rozdiely týchto ústavných noriem nemajú právny význam, lebo v okolnostiach prípadu nevedú k rozdielnemu právnemu účinku.

19. S prihliadnutím na tieto okolnosti (bod 18) pre spor o implikáciu zásady zákazu reformatio in peius v správnom konaní majú význam aj právne názory súdov Českej republiky. Ústavný súd Českej republiky (ďalej len „Ústavný súd ČR“) konštatoval, že zákaz reformatio in peius sa v správnom poriadku (zákon č. 71/1967 Zb.) nenachádzal a že túto zásadu nemožno vyvodiť na aplikácii vo veciach správneho trestania ani per analogiam. Ústavný súd ČR ďalej uviedol, že pre oblasť správneho trestania nie je možné z ústavnoprávných predpisov vyvodiť všeobecný zákaz zmeny rozhodnutia v neprospech odvolateľa. Takýto zákaz nemožno vyvodiť ani z ľudského práva na spravodlivý proces zakotveného v čl. 6 ods. 1 dohovoru, ani z čl. 36 ods. 1 listiny a ani z čl. 2 ods. 2 Dodatkového protokolu č. 7 k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (uznesenie III. ÚS 880/08 z 28. januára 2009).

20. Aj Najvyšší správný súd Českej republiky dospel k záveru, že zákaz zmeny k horšiemu v neprospech odvolateľa nie je možné pre oblasť správneho trestania vyvodit' z ústavnoprávnych predpisov ani z práva na spravodlivý proces priznaného čl. 6 ods. 1 dohovoru (6As/63/2006-102 z 20. 12. 2007; 1As/26/2008-69 z 18. 6. 2008).

Zákaz reformatio in peius podľa slovenskej právnej vedy a všeobecných súdov

21. „(...) Zmena rozhodnutia je vhodná vždy, keď prvostupňový orgán nesprávne použil hmotnoprávny predpis alebo oprel svoje rozhodnutie o nedostatočne zistený skutkový stav veci (odvolací orgán má podľa odseku 1 povinnosť doplnením konania získať spoľahlivý podklad pre svoje rozhodnutie), ďalej keď prvostupňový orgán neúplne alebo nesprávne zhodnotil vykonané dôkazy (môže spočívať vo vecnom pochybení pri vyvodzovaní záverov v odborných otázkach, napr. chybný výpočet, nesprávne vyhodnotenie technických údajov, ekonomických javov a pod.), alebo keď správny orgán prvého stupňa nerešpektoval pri nezmenených skutkových okolnostiach právny názor (napr. vyslovený v predchádzajúcom odvolacom konaní druhostupňovým orgánom podľa § 59 ods. 3 alebo v súdnom konaní v prípade, keď súd podľa § 250j ods. 2 O. s. p. zrušil aj rozhodnutie správneho orgánu prvého stupňa). Odvolací orgán je povinný zmeniť každé nezákonné rozhodnutie, a to aj v neprospech odvolateľa (pokiaľ to výslovne nevyklučuje osobitný zákon) alebo aj nad rámec jeho návrhov. To znamená, že jednak môže účastníkovi konania „dať viac“ než sám žiada, jednak môže jeho situáciu v porovnaní s rozhodnutím orgánu prvého stupňa zhoršiť. Táto jeho právomoc vyplýva z cieľa odvolacieho konania, ako i z úlohy odvolacieho orgánu v ňom (jeho rozhodovanie nie je viazané na závery orgánu prvého stupňa, má právomoc samostatne hodnotiť podklady pre rozhodovanie, posudzovať vec po právnej stránke a samostatne rozhodnúť i na základe nových zistených skutočností).“ (Košičiarová, S. Správny poriadok – Komentár s novelou účinnou od 01.01.2004. Šamorín: Heuréka 2004, s. 247 – 248)

„Podstatou správneho súdnictva je ochrana práv občanov a právnických osôb, o ktorých sa rozhodovalo v správnom konaní; ide o právny inštitút, ktorý umožňuje, aby sa každá osoba, ktorá sa cíti byť rozhodnutím, či postupom orgánu verejnej správy poškodená,

dovolala súdu, ako nezávislého orgánu a vyvolala tak konanie, v ktorom správny orgán už nebude mať autoritatívne postavenie, ale bude účastníkom konania s rovnakými právami ako ten o koho práva v konaní ide.“ (uznesenie najvyššieho súdu 5 Sžo 14/2011 z 29. februára 2012)

22. Podľa § 59 ods. 1 Správneho poriadku odvolací orgán preskúma napadnuté rozhodnutie v celom rozsahu; ak je to nevyhnutné, doterajšie konanie doplní, prípadne zistené vady odstráni.

Podľa § 59 ods. 2 Správneho poriadku, ak sú pre to dôvody, odvolací orgán rozhodnutie zmení alebo zruší, inak odvolanie zamietne a rozhodnutie potvrdí.

„Z dikcie zákonných ustanovení je zrejmé, že odvolací orgán má rozsiahle oprávnenia nielen čo do rozsahu prieskumnej činnosti, ale aj vo vzťahu k spôsobu rozhodnutia o odvolaní. Odvolací orgán pri svojom rozhodovaní nie je viazaný návrhmi odvolateľa. Naopak, zákon mu ukladá povinnosť zrušiť, resp. zmeniť každé nezákonné rozhodnutie, a to aj mimo rámca dôvodov odvolania. Pri zmene rozhodnutia v dôsledku toho môže preskúmané rozhodnutie zmeniť aj v neprospech odvolateľa (t. j. neuplatňuje sa zákaz *reformatio in peius*), ba dokonca môže rozhodnúť aj nad rámec návrhov odvolateľa (*reformatio in melius*).“ (rozsudok najvyššieho súdu 7 SŽ 110/02 z 10. decembra 2002)

23. O desať rokov najvyšší súd tento názor (bod 22 in fine) potvrdil formuláciou: „Odvolanie podľa správneho poriadku je vybudované na apelačnom princípe a druhostupňový orgán je zásadne oprávnený rozhodnúť vo veci. Odvolací orgán nie je v žiadnom smere viazaný závermi prvostupňového orgánu. Samostatne hodnotí vec zo skutkovej a právnej stránky. Dôsledkom tohto postupu je skutočnosť, že situácia účastníka konania môže byť rozhodnutím odvolacieho orgánu aj zhoršená, t. j. odvolací orgán môže rozhodnúť aj v neprospech odvolateľa. V správnom konaní neplatí zásada *reformatio in peius* (na rozdiel od § 82 ZOP).“ (uznesenie najvyššieho súdu 5 Sžo 14/2011 z 29. februára 2012)

„(...) značná časť procesných práv, ktoré prislúchajú obvinenému v trestnom konaní sa prostredníctvom judikatúry aplikuje aj vo veciach správneho trestania. To však neznamená, že sa v rámci správneho trestania majú aplikovať úplne všetky práva

obvineného, ktoré sa uplatňujú v trestnom konaní. Trestné konanie a správne trestanie sú dve samostatné oblasti, v ktorých by bolo možné jednotlivé inštitúty akokoľvek navzájom dopĺňať a nahrádzať. Správne trestanie umožňuje jednoduchšie a menej formálne postupy, než tie ktoré sa uplatňujú v trestnom konaní. Uvedené platí aj na zásadu zákazu reformatio in peius v správnom trestaní, pričom v trestnom konaní má svoje stále miesto. V správnom trestaní neplatí táto zásada neobmedzene (najmä s ohľadom na § 59 Správneho poriadku, cieľov odvolacieho konania, ako i z úlohy odvolacieho orgánu, ktorého rozhodovanie nie je viazané na závery orgánu prvého stupňa a je oprávnený samostatne hodnotiť podklady pre rozhodnutie atď.), ale je potrebné v každom jednotlivom prípade zohľadniť všetky skutočnosti aj s ohľadom na judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva a judikatúru súdnych inštitúcií Európskej únie.“ (rozsudok 3 Sžhpu 1/2013 z 9. júna 2015, s. 28 - 29)

„(...) zásadu zákazu reformatio in peius v správnom trestaní nie je možné bez všetkého aplikovať, ale ani a priori vylúčiť, uvedené záleží od posúdenia konkrétnych okolností prejednávaneho prípadu. Druhostupňový správny orgán musí dostatočne prípadné zvýšenie sankcie oproti prvostupňovému správnomu rozhodnutiu odôvodniť a zvažiť všetky skutkové okolnosti. Keďže zásada zákazu zmeny k horšiemu nie je výslovne v Správnom poriadku upravená, je potrebné pri jej analogickom použití aplikovať taký výklad, ktorý nebude na ujmu účastníka konania, avšak ani na ujmu ochrany hodnôt, v ktorých spočíva chránený verejný záujem. ... Zásada zákazu reformatio in peius má slúžiť najmä na to, aby účastníci správneho konania mohli bez obáv zo zhoršenia svojej situácie využiť právo na podanie opravného prostriedku. Avšak podľa názoru odvolacieho súdu, aplikácia tejto zásady v správnom konaní bez obmedzenia, a to ani pri ochrane verejného záujmu (napr. aj v prvom správnom poriadku – vládnom nariadení č. 8/1928 Zb. o konaní vo veciach patriacich do pôsobnosti politických úradov (správne konanie) bolo možné zmeniť rozhodnutie v neprospech odvolateľa, ak bol na danej veci verejný záujem) by bola v rozpore s úlohou odvolacieho orgánu, ktorého rozhodovanie nie je viazané na závery orgánu prvého stupňa. V tejto súvislosti senát odvolacieho súdu poukazuje aj na kontradiktórnosť trestného konania, kde takýto verejný záujem chráni prokurátor, ktorý sa má možnosť odvolať a tak dosiahnuť uloženie prísnejšieho trestu pre páchatel'a, ak je to potrebné. V správnom konaní v rámci správneho trestania takáto možnosť odvolania sa

prokurátora odpadá, a preto jedine správny orgán druhého stupňa môže v tomto prípade ochrániť verejný záujem.“ (rozsudok 3 Sžhu 1/2013 z 9. júna 2015, s. 30)

24. Výnimkou z pravidla je správne konanie, ktoré je predmetom úpravy zákona, aký vylučuje (zakazuje) sprísnenie sankcie v konaní pred odvolacím správnym orgánom. „Odvolací orgán nie je v žiadnom smere viazaný závermi prvostupňového orgánu, avšak v zmysle zákona o priestupkoch nie je možné zmeniť uloženú sankciu v neprospech obvineného z priestupku (uplatňuje sa zásada zákazu reformatio in peius),“ uviedol najvyšší súd v konaní o prieskume rozsudku ukladajúceho sankciu za dopravný priestupok spáchaný podľa zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov v spojení so zákonom č. 315/1996 Z. z. o premávke na pozemných komunikáciách v znení neskorších predpisov.

25. Označeniu tejto časti rozhodovacej praxe (body 21 až 23) najvyššieho súdu za ustálenú judikatúru bránia menšinové typy rozhodnutí. V spore o ochranu hospodárskej súťaže senát najvyššieho súdu uviedol:

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

Odporúčanie Výboru ministrov Rady Európy č. (91) 1 je dôležitým interpretačným nástrojom pre národné správne súdy pri výklade zákonov týkajúcich sa správneho trestania.

Najvyšší súd hodnotil napadnuté rozhodnutie v časti uloženia pokuty ako konfliktné so zásadou č. 1 „Sankcie, ktoré je možné uložiť ako aj okolnosti, za ktorých môžu byť uložené musia byť stanovené zákonom (zakotvené v zákone)“

a so zásadou č. 2 „Žiadna správna sankcia nemôže byť uložená za konanie, ktoré v čase, keď sa stalo, nebolo v rozpore s platným zákonom“.» (rozsudok najvyššieho súdu 3 Sžh 3/2010 z 3. mája 2011)

26. Pre úplnosť treba uviesť, že rozhodnutia sp. zn. 3 Sžh 3/2010 a sp. zn. 3 Sžhpu 1/2013, ktoré sú navzájom argumentačne značne vzdialené, urobili tí istí traja sudcovia najvyššieho súdu. Ak sa ich protirečivé názory vysvetlia posunom v poznaní, pohybovom, aký možno vyjadriť tézou *lex posterior derogat legi priori*, potom aktuálnosť ich argumentácie vo veci sp. zn. 3 Sžh 3/2010 vyslovenej 3. mája 2011 ustupuje ich argumentácii vo veci sp. zn. 3 Sžhpu 1/2013 vyhlásenej 9. júna 2015. Dôsledkom je v takom prípade rozptýlenie nesúladu väčšinového trendu rozhodovania, ktorý akceptuje zhoršenie rozhodnutia správneho orgánu v odvolacom konaní, s menšinovým trendom, v ktorom zmena rozhodnutia správneho orgánu k horšiemu v odvolaní je neprijateľná.

27. Najvyšší súd v odôvodnení svojho rozhodnutia, ktorým zrušil rozsudok krajského súdu o správnej žalobe, ktorú podal sťažovateľ proti rozhodnutiu protimonopolného úradu, v okolnostiach prípadu odkázal na rozhodnutia slovenských súdov v predchádzajúcich veciach, kde sa predmetom sporu stala relevancia zásady *reformatio in peius* v správnom konaní, pri rozhodovaní o správnych deliktoch. Z príkladov, na ktoré odkázal najvyšší súd, je očividné predovšetkým to, že všeobecné súdy nerozhodujú o tejto otázke podľa jediného, generálneho pravidla, ale že berú do úvahy rozdielne klasifikačné kritériá pre rôzne právne odvetvia [pozemkové právo, stavebné právo atď. (rozsudok najvyššieho súdu 3 Sžhpu 1/2013 z 9. júna 2015, s. 18, 22 - 31)]. Najvyšší súd potvrdil prípustnosť uplatnenia postupu, ktorého sa netýka zásada *reformatio in peius* v konaní o uložení pokuty podľa zákona č. 634/1992 Zb. o ochrane spotrebiteľa v znení neskorších predpisov (rozsudok 7 Sž 110/02 z 10. decembra 2002), či v konaní podľa zákona č. 180/1995 Z. z.

o niektorých opatreniach na usporiadanie vlastníctva k pozemkom v znení neskorších predpisov (uznesenie 5 Sžo 14/2011 z 29. februára 2012).

III.

Námietka porušenia sťažovateľovho základného práva priznaného čl. 46 ods. 1 ústavy v spojení s čl. 6 ods. 1 dohovoru

28. Ústava výslovne priznáva niekoľko základných procesných práv pre trestné konanie v siedmom oddiele druhej hlavy (čl. 46 až čl. 50). Ústava tiež výslovne priznáva niektoré základné procesné práva v konaní pred orgánmi verejnej správy. Ústava napr. výslovne zaručuje právo na právnu pomoc pred inými štátnymi orgánmi (ako sú súdy), ako aj pred orgánmi verejnej správy (čl. 47 ods. 2). Pre správne konanie je relevantné základné právo na ochranu na inom orgáne Slovenskej republiky v prípadoch ustanovených zákonom, ktoré sa výslovne zaručuje čl. 46 ods. 1 spolu so základným právom na súdnu ochranu. V tom je zaručené právo na prístup k „inému orgánu Slovenskej republiky“ aj právo na spravodlivé konanie pred týmto orgánom. O výslovne priznaných základných právach nemožno mať pochybnosť – zaručujú sa aj v správnom konaní.

29. Povedľa výslovne priznaných základných procesných práv v správnom konaní existuje sivý priestor pre priznanie alebo odmietnutie ďalších základných procesných práv pomocou výkladu ústavy. Možno základné procesné práva priznané pre trestné konanie vzťahnúť aj na správne konanie extenzívnym výkladom, alebo v súlade s ústavou je len doslovný výklad základných procesných práv?

30. Uplatňovanie ústavy sa spája s vyvodzovaním ochrany základných procesných práv pre správne konanie z úpravy základných procesných práv ustanovených pre trestné konanie. Právnym základom tohto postupu sú rozhodnutia ESLP v konaniach proti Slovenskej republike. Európsky súd pre ľudské práva vo veci Kadubec a rovnako tak vo veci Lauko vyslovil právny názor, že menší priestupok, za ktorý bol sťažovateľ

odsúdený, sa síce nepovažuje za trestný čin podľa vnútroštátneho práva, ale ide o „trestný čin“ všeobecného charakteru, pretože došlo k porušeniu právneho predpisu a uložená pokuta má trestný charakter. Európsky súd pre ľudské práva ďalej uviedol, že základom určenia, či sa priestupok bude kvalifikovať ako „trestný“ podľa dohovoru, je zistenie, či text definujúci priestupok patrí alebo nepatrí podľa legislatívnej techniky daného štátu do trestného práva. Európsky súd pre ľudské práva vzal do úvahy povahu priestupku a výšku trestu a uznal, že patrí do trestnej oblasti, s odkazom na svoje predchádzajúce rozhodnutie vo veci Oztürk (s. 20, bod 53), lebo všeobecný charakter právneho predpisu porušeného sťažovateľom spolu s odstrašujúcim a trestným účelom uloženej pokuty stačia na to, aby priestupok podľa čl. 6 dohovoru bol trestným podľa povahy. Ťažiskom hľadania priestoru na uplatnenie základných procesných práv v správnom konaní sa rozhodnutiami ESLP vo veci Kadubec a Lauko stalo rozhranie medzi trestným konaním a správnym konaním. Týmito rozhodnutiami, ktoré sú relatívne zložité a náročné vo fáze aplikácie na identifikáciu ďalších zákonov kvázi trestného charakteru, sa vytvorila istota, že zodpovednosť za priestupok na Slovensku podlieha ochrane základnými procesnými právami určenými pre trestné konanie, a otvorila sa možnosť, že aj ďalšia zodpovednosť založená prameňmi práva z odvetvia správneho práva podlieha ochrane základnými procesnými právami priznanými v trestnom konaní.

31. Cesta hľadania prieniku trestného práva so správnym právom pri ochrane ústavnosti oboch právnych odvetví je dvojaká. V prvom modeli sa rozširuje rozsah aplikácie trestného práva. Hľadajú sa subodvetvia správneho práva, ktoré patria k trestnému konaniu, lebo sú jeho pokračovaním, majú kvázi trestnú povahu, sú natoľko blízke trestnému právu, že základné procesné práva ustanovené ústavou pre trestné konanie možno uplatniť aj v nich, ako sa to stalo v konaní pred ESLP s priestupkovým právom (bod 30). V druhom modeli ide o hľadanie základných procesných práv zaručených v trestnom konaní, ktoré možno extenzívnym výkladom preniesť aj do správneho konania. Správne právo sa tak obohacuje, dopĺňa o prvky trestného práva.

32. V prvom modeli, v kvázi trestných konaniach, sa základné procesné práva priznávajú v celom rozsahu základných práv podľa siedmeho oddielu druhej hlavy ústavy.

V druhom modeli treba odlišiť základné procesné práva, ktoré sú relevantné pre správne konanie, od základných procesných práv, ktoré sa v správnom konaní nezaručujú, lebo svojou povahou sú obmedzené iba na trestné a kvázi trestné veci. Zo siedmeho oddielu druhej hlavy za relevantné pre správne konanie možno označiť tie základné procesné práva, ktorých účel sa nepoprie v okolnostiach správneho trestania. Podľa tohto kritéria pre správne konanie je relevantné základné právo na prerokovanie veci bez zbytočných prietahov (čl. 48 ods. 2 ústavy), aj základné právo na tlmočníka (čl. 47 ods. 4 ústavy). Výpočet sa tu nekončí. Každé ďalšie základné procesné právo treba analyzovať a vyhodnotiť z hľadiska jeho účelu skôr, ako sa zaradí k základným procesným právam, aké má zmysel zaručovať aj v správnom konaní, alebo k základným procesným právam, aké nie sú relevantné pre správne konanie.

33. Ak sa pre zjednodušenie zanedbajú tie základné procesné práva, ktoré sa ústavou výslovne priznávajú pred orgánmi verejnej správy, aj vo všeobecnej formulácii „pred inými orgánmi Slovenskej republiky“, potom odlišenie základných procesných práv na také, ktoré sa zaručujú aj v správnom konaní, a na také, ktoré sa nezaručujú aj v správnom konaní, možno spojiť s hľadaním v medziach účelu, obsahu a rozsahu ochrany podľa čl. 46 ods. 1 ústavy. Pomocou základného práva priznaného čl. 46 ods. 1 ústavy sa každý môže domáhať ochrany nielen v konaní pred súdmi, ale v rozsahu zákona aj pred inými orgánmi Slovenskej republiky. Účelom základného práva priznaného čl. 46 ods. 1 ústavy je poskytnúť účastníkom konania, v ktorom súd, orgán verejnej správy alebo iný orgán Slovenskej republiky rozhoduje o právach a povinnostiach účastníkov konania, prístup k súdu, orgánu verejnej správy alebo k inému orgánu Slovenskej republiky. Po umožnení prístupu k príslušnému orgánu verejnej moci sa oprávnenej osobe zaručuje možnosť účastníka konania uplatňovať svoje zákonom priznané práva. Zároveň je v ňom implikovaná možnosť účastníka konania vyžadovať od orgánu verejnej moci, aby voči nemu včas a riadne plnil všetky povinnosti, ktoré právny poriadok určuje súdu alebo inému vecne a miestne príslušnému orgánu verejnej moci.

34. Sťažovateľ namietol porušenie svojej ústavnej ochrany z oboch dôvodov – preto, lebo podľa jeho názoru ochrana hospodárskej súťaže má kvázi trestný charakter, ako aj

preto, lebo v správnom konaní vedenom podľa zákona o ochrane hospodárskej súťaže sa musí aplikovať zákaz zmeny správneho rozhodnutia k horšiemu v odvolacom konaní.

III.1

35. Sťažovateľ v súvislosti s prvou námietkou o porušení svojho základného práva na súdnu ochranu uviedol, že zásada zákazu reformatio in peius je všeobecne uznávaná trestnoprávna zásada, ktorá je zakotvená predovšetkým v § 195, § 322 a § 327 zákona č. 301/2005 Z. z. Trestný poriadok v znení neskorších predpisov, ako aj v § 82 zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov. Správne konanie vedené pred protimonopolným úradom má kvázi trestný charakter. Z tohto dôvodu sa naň rovnako aplikujú primerane zásady trestného práva. Tento záver podľa sťažovateľa vyplýva aj zo s. 24 a 25 napadnutého rozhodnutia.

36. Ústavný súd v konaní o abstraktnej ochrane ústavnosti vo veci súladu § 83 ods. 1 zákona o priestupkoch s ústavou potvrdil relatívnu podobnosť priestupkov s trestnými činmi z dôvodu, že obsahujú rovnaké procesné inštitúty ako napr. prezumpciu neviny alebo právo nevypovedať atď. Ústavný súd pritom priznal právnu relevanciu o. i. skutočnosti, že ústava dáva možnosť udeliť milosť nielen v prípade trestných činov, ale aj v prípade priestupkov (PL. ÚS 12/97). Dobrodennie milosti sa nespája s uložením sankcie za správanie porušujúce zákon č. 136/2001 Z. z. S milosťou nemožno stotožniť prípadné premlčanie zodpovednosti za porušenie zákona č. 136/2001 Z. z.

37. Aj keď ESLP interpretoval slovenský zákon o priestupkoch ako zákon náležiaci do odvetvia trestného práva, interpretácia právneho poriadku Slovenskej republiky nemôže byť taká extenzívna, aby sa jej pomocou vyvodilo, že uloženie sankcie podľa akéhokoľvek zákona má povahu trestnoprávnej sankcie a patrí do odvetvia trestného práva. „Materiálny právny štát sa nezakladá na zdanlivom dodržiavaní práva či na formálnom rešpektovaní jeho obsahu spôsobom, ktorý predstiera súlad právne významných skutočností s právnym

poriadkom. Podstata materiálneho právneho štátu spočíva v uvádzaní platného práva do súladu so základnými hodnotami demokraticky usporiadanej spoločnosti a následne v dôslednom uplatňovaní platného práva bez výnimiek založených na účelových dôvodoch.“ (PL. ÚS 17/08.) Inak povedané, materiálny právny štát je štátom, v ktorom sa právo dôsledne uplatňuje. Ukladanie sankcie za protiprávne správanie je nevyhnutnou súčasťou riadenia spoločnosti prostredníctvom právneho poriadku, lebo tak sa zabezpečuje uplatnenie práva. Sama okolnosť, že subjekt práva, ktorý sa správal protiprávne, bol postihnutý sankciou, neumožňuje uloženie sankcie kvalifikovať ako trestnoprávny postih. Donucovanie k správaniu určenému zákonom najskôr formou hrozby sankcie a neskôr dôvodným uložením sankcie nemožno stotožňovať s trestnoprávnym donútením.

38. Ochrana hospodárskej súťaže je osobitným ústavným princípom výslovne zaručeným čl. 55 ods. 2 ústavy. Z dosiaľ uvedeného ústavný súd vyvodzuje čiastkový záver o tom, že niet ústavnoprávneho dôvodu pre subsumpciu ochrany hospodárskej súťaže do kategórie kvázi trestného práva. Právo na ochranu hospodárskej súťaže je súčasťou odvetvia správneho práva (Vozár, J. Právo proti nekalej súťaži. Bratislava : Veda 2013, s. 59). V konaní podľa zákona č. 136/2001 Z. z. niet dôvodu uplatňovať základné procesné práva priznané ústavou z titulu kvázi trestnej povahy tohto konania.

III.2

39. V konaní, v ktorom správny orgán rozhoduje o uplatnení zákona č. 136/2001 Z. z., prichádza do úvahy uplatnenie základných procesných práv priznaných ústavou, ak sa splní podmienka účelu uplatnenia relevantného základného procesného práva. V okolnostiach prípadu má zásadný právny význam druhá sťažovateľova námietka o porušení jeho základného práva na súdnu ochranu nerešpektovaním zákazu reformationis in peius ako zásady, ktorá chráni aj účastníkov správneho konania.

40. V súdnom spise sa uvádza, že „(...) krajský súd zopakoval, že trestanie za správne delikty (priestupky, správne delikty právnických osôb a správne delikty fyzických osôb podnikateľov) musí podliehať rovnakému režimu ako 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 prirodzenými právnymi princípmi.“. Najvyšší súd v odvolacom konaní proti rozsudku krajského súdu tento postoj krajského súdu neakceptoval. Sťažovateľ sa tak stal obeťou súdnej praxe. Nemožno sa čudovať, že tento zásadne rozdielny prístup všeobecných súdov dvoch inšancií pocítil ako ujmu na svojom základnom práve na súdnu ochranu.

41. Sťažovateľ si za základ ochrany svojho práva na súdnu ochranu zvolil rozhodnutie krajského súdu, lebo to je pre neho výhodné, kým právny názor najvyššieho súdu pre neho výhodný nie je. Sťažovateľ svoju voľbu právneho názoru orgánu súdnej moci založil na tvrdení o určujúcom charaktere prejavu vôle zákonodarcu. V tom sa sťažovateľ zmýlil. Určenie hraníc medzi trestnými deliktami, za ktoré ukladá trest súd, a deliktami, za ktoré ukladajú sankcie správne orgány, sú určené účelom základného práva na súdnu ochranu a základného práva na ochranu iným orgánom Slovenskej republiky (obe zaručené čl. 46 ods. 1 ústavy), jednotlivými princípmi implikovanými v týchto základných právach, ako aj účelom čiastkových práv, ktoré spoluvytvárajú obsah základných práv podľa čl. 46 ods. 1 ústavy a ktorým sa musí podriaďovať a prispôbiť aj vôľa zákonodarcu a jej prejavy.

42. „Podstatou správneho súdnictva je ochrana práv občanov a právnických osôb, o ktorých sa rozhodovalo v správnom konaní; ide o právny inštitút, ktorý umožňuje, aby sa každá osoba, ktorá sa cíti byť rozhodnutím, či postupom orgánu verejnej správy poškodená, dovolala súdu, ako nezávislého orgánu a vyvolala tak konanie, v ktorom správny orgán už nebude mať autoritatívne postavenie, ale bude účastníkom konania s rovnakými právami ako ten o koho práva v konaní ide.“ (uznesenie najvyššieho súdu 5 Sžo 14/2011 z 29. februára 2012) Ústavný súd ČR aj všeobecné súdy v Českej republike vylúčili záväznosť zákazu zmeny odvolacieho správneho rozhodnutia k horšiemu z okolností, že taký zákaz nie je obsiahnutý v listine ani v dohovore. Toto konštatovanie má platnosť aj v Slovenskej republike, kde nemožno dospieť k inému hodnoteniu výslovnej úpravy dohovoru ani listiny. Tento výklad, ktorý sa dá označiť za formálny, potvrdzuje materiálny výklad právne relevantných okolností.

43. Účelom zásady zákazu reformatio in peius je nastolenie spravodlivej rovnováhy medzi protiprávnym správaním a uloženou sankciou za protiprávne správanie. Ak v trestnom konaní má potrestaný páchatel' dôvodný pocit príliš prísneho trestu, ktorý dostal za svoje protiprávne správanie, má právo podať odvolanie proti uloženému trestu. Ak je to iba páchatel', ktorý sa v trestnom konaní odvolá, jeho odvolanie podlieha ochrane danej zárukou, že v odvolacom konaní nemôže dostať prísnejší trest, ako už dostal. V trestnom konaní sa spravodlivá rovnováha nezabezpečuje iba v prospech páchatel'a vytváraním príležitostí pre hľadanie rovnovážneho stavu medzi páchatel'ovým protiprávnym správaním a sankciou, ktorú za svoje správanie dostane. Spravodlivá rovnováha v trestnom konaní je zložitejšia, lebo sa pri nej dbá aj na ochranu verejného záujmu. V trestnom konaní vystupuje prokurátor, ktorý má právo podať odvolanie, ak zastáva názor, že páchatel' bol za svoje protiprávne správanie potrestaný nezaslúžene mierne, že verejný záujem nebol pred protiprávnym správaním páchatel'a náležite ochránený. Odvolanie prokurátora môže vyvolať odvolacie konanie s možným sprísnením trestu uloženého páchatel'ovi. Ak podajú odvolanie obaja, páchatel' aj prokurátor, výsledok odvolacieho konania znovu môže priviesť k zvýšeniu sankcie.

44. Tieto znaky (bod 43) nemožno identifikovať v správnom konaní. Verejný záujem na náležitej ochrane chráneného spoločenského vzťahu pred protiprávnym správaním subjektu práva porušujúceho právnu úpravu daného spoločenského vzťahu nechráni nijaká protistrana v správnom konaní. Ochrana verejného záujmu spočíva na uvážení orgánu verejnej správy, ktorý vedie správne konanie. Ak by sa v takto organizovanom právnom vzťahu odvolacie konanie vysvetlilo ako konanie, v ktorom je neprípustná zmena prvostupňového správneho rozhodnutia k horšiemu, nenapĺňal by sa tým účel odvolania ani účel základného práva na prístup k „inému orgánu Slovenskej republiky“, ktorým v správnom konaní je orgán verejnej správy. Odvolacie správne konanie by sa v rozpore s účelom tohto základného práva zmenilo na konanie, v ktorom ak subjekt práva postihnutý za svoje protiprávne správanie uplatní odvolanie, potom prvostupňové rozhodnutie by sa mohlo buď potvrdiť, alebo zmeniť pre protiprávne sa správajúci subjekt k lepšiemu. Taký stav je nezlučiteľný s princípmi materiálneho právneho štátu, v ktorých je implikovaná aj

požiadavka spravodlivosti. Nemožno prehliadnuť, že taký stav je zároveň v rozpore s požiadavkou zdravého rozumu, ktorá tiež nemôže byť irelevantná pre organizáciu a fungovanie materiálneho právneho štátu.

45. Pri zmene správneho rozhodnutia k horšiemu možno od druhostupňového orgánu verejnej správy spravodlivo požadovať, aby sa zdržal svojvôle a aby prvostupňové rozhodnutie zmenil k horšiemu iba tam, kde existuje pre takú zmenu zákonný základ spočívajúci v nedostatočnej, neprimeranej aplikácii zákona správnym orgánom prvého stupňa. Teda tam, kde prvostupňový orgán nedostatočne ochránil verejný záujem reprezentovaný zákonom, chybné ustanovil skutkový stav, neuplatnil všetky relevantné právne normy alebo očividne svojvoľne ich interpretoval na prospech protiprávne sa správajúceho subjektu práva. K rozhodnutiu meniacemu prvostupňové správne rozhodnutie v odvolacom konaní k horšiemu nevyhnutne patrí riadne odôvodnenie všetkých relevantných skutkových okolností aj aplikovanej právnej úpravy. Právo na odôvodnenie rozhodnutia možno označiť za implikované právo v základnom práve na ochranu iným ako súdnym orgánom Slovenskej republiky (čl. 46 ods. 1 ústavy). V judikatúre najvyššieho súdu sa toto právo označuje aj za právo implikované v prvkoch materiálneho právneho štátu zahŕňajúcich právo na dobrú správu vecí verejných (rozsudok 8 Sžo 12/2009 zo 17. decembra 2009; 8 Sžo 440/2009 z 18. marca 2010; 1 Sžr 54/2013 z 19. marca 2013).

46. Od správnych súdov, ktoré podľa čl. 46 ods. 2 ústavy preskúmavajú správne rozhodnutia, ktoré boli v odvolacom konaní zmenené k horšiemu, možno vyžadovať to isté, čo sú povinné urobiť orgány verejnej správy v odvolacom správnom konaní. To znamená, že od správnych súdov možno vyžadovať absenciu svojvôle tak pri potvrdení druhostupňového správneho rozhodnutia meniaceho k horšiemu prvostupňové správne rozhodnutie, ako aj pri jeho zrušení. Ďalej, bez ohľadu na povahu výroku, jeho dôkladné odôvodnenie, ktoré je implikované v základnom práve na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy.

47. Zásada rovnosti zbraní sa v trestnom konaní zachováva v práve prokurátora podať odvolanie proti rozhodnutiu súdu s právnym účinkom, ktorý môže byť pre

žalovaného nepriaznivejší ako rozhodnutie súdu prvého stupňa. V konaní podľa Správneho poriadku je to iba účastník konania, ktorý má právo podať odvolanie, resp. rozklad. Účastník konania má tak právo pokúsiť sa o zmenu správneho rozhodnutia vo svoj prospech pred správnym orgánom druhého stupňa, a ak neuspeje, má znovu právo pokúsiť sa o zmenu správneho rozhodnutia pred orgánom správneho súdnictva. Zváženie ústavného významu zásady rovnosti zbraní v správnom konaní je otázkou, ktorú nemožno opomenúť pri rozhodovaní o sťažovateľovej námietke, že protimonopolný úrad porušil jeho ochranu zaručenú pomocou zásady zákazu reformatio in peius.

48. Sťažovateľ uplatnil základné právo na ochranu pred postupom a rozhodnutím iného orgánu Slovenskej republiky (protimonopolného úradu) v spojení s čl. 46 ods. 2 ústavy, ktorý zaručuje preskúmanie zákonnosti rozhodnutí orgánov verejnej správy súdom. Ústava vylučuje možnosť, že súdnemu prieskumu nebude podliehať rozhodnutie orgánu verejnej správy, ktorým tento orgán rozhodol o základnom práve alebo slobode. Ústava výslovne vylučuje nepreskúmateľnosť rozhodnutí orgánov verejnej správy, pokiaľ ide o rozhodnutia o základných právach a slobodách. Okrem toho, nad rámec ochrany základných práv a slobôd dotknutých rozhodnutiami orgánov verejnej správy ústava zaručuje aj súdny prieskum iných rozhodnutí, ak zákon neustanoví inak. Relevantný zákon - zákon o ochrane hospodárskej súťaže, ako aj ďalšie pramene práva (Správny poriadok) neurčujú, že rozhodnutia vo veciach ochrany hospodárskej súťaže nepodliehajú súdnemu prieskumu. Občiansky súdny poriadok výslovne ustanovuje úpravu, ktorá umožňuje súdny prieskum rozhodnutí protimonopolného úradu, pričom za príslušný súd na taký prieskum určuje krajský súd (§ 246 ods. 1). Rozhodnutie aj postup protimonopolného úradu a následne aj krajského súdu preskúmal najvyšší súd v osobitnom type konania ustanovenom zákonom pre súdny prieskum rozhodnutí orgánov verejnej správy (druhá hlava piatej časti Občianskeho súdneho poriadku).

49. Pri zachovaní spravodlivej rovnováhy medzi správaním sankcionovaným v súlade s ústavne konformným zákonom a verejným záujmom, kvôli ochrane ktorého má subjekt práva zákonom ustanovenú povinnosť rešpektovať daný zákonom chránený záujem,

samu zmenu správneho rozhodnutia k horšiemu v odvolacom konaní nemožno označiť za protiústavné uplatnenie práva.

50. Na základe dosiaľ uvedeného ústavný súd vyvodzuje, že zmena prvostupňového správneho rozhodnutia k horšiemu v odvolacom konaní nie je per se nezlučiteľná s účelom a podstatou ochrany, aká sa zaručuje čl. 46 ods. 1 a 2 ústavy.

51. Každé právne odvetvie ustanovuje vlastné sankcie slúžiace na uplatnenie právnych noriem náležiacich do daného právneho odvetvia. Bez sankcie nemožno uplatniť zákonnú ani zmluvnú zodpovednosť za protiprávne správanie. Sama okolnosť, že zákon dovoľuje postihnúť protiprávne správanie finančnou sankciou vo výške počítanej na milióny eur, nie je dôkazom o porušení dohovoru neprimerane vysokou sankciou. Výška sankcie ustanovená zákonom o ochrane hospodárskej súťaže je daná povahou vecí. Protimonopolné právo upravuje vzťahy predovšetkým medzi veľkými podnikateľmi, ktorých cieľom je zachovanie alebo nastolenie štruktúry trhu s dostatočnou mierou konkurencie na to, aby hospodárska súťaž na danom trhu mohla naďalej plniť hlavnú funkciu (Vozár, J. Právo proti nekalej súťaži. Bratislava : Veda, 2013, s. 59). Ide o vzťahy zásadného makroekonomického významu s finančným objemom vyjadreným v miliardách eur. Podľa druhého klasifikačného kritéria ESLP vo veci Engel relevantné je rozlíšenie medzi preventívno-represívnym a reparačným účelom sankcie. V rámci tohto kritéria očividne treba relativizovať, lebo sankcia je svojou podstatou vždy postihom za protiprávne správanie. Preto účel sankcie závisí od toho, na čo sankcia slúži predovšetkým. Či ide dominantne o nápravu (reparáciu) a až potom o represiu alebo či náprava je v úzadí, prípadne o ňu nejde vôbec.

52. K formám zákonom zakázaného správania v hospodárskej súťaži patria kartelové dohody. V prípade kartelových dohôd úlohou sankcie je predovšetkým napraviť narušenie hospodárskej súťaže, pre ktorú sú kartelové dohody vysoko nebezpečné. Povaha sankcie za narušenie hospodárskej súťaže kartelovou dohodou je teda sankciou, ktorá nemá prioritne preventívno-represívny charakter, ale sleduje predovšetkým reparačný účel sankcie. Pokuta, ktorú sťažovateľovi uložil protimonopolný úrad, nebola trestnou sankciou.

53. Najvyšší súd v konaní o sťažovateľovej žalobe proti rozhodnutiu protimonopolného úradu vyslovil právny názor: „(...) *nie je možné jednoznačne určiť, či sa má v správnom trestaní uplatňovať zásada trestného práva zákazu reformatio in peius, ale v každom jednotlivom prípade je potrebné zvážiť všetky osobitosti danej veci.*“ (rozsudok najvyššieho súdu 3 Sžhpu 1/2013 z 9. júna 2015, s. 27). Sťažovateľ označil tento právny názor za ústavnoprávne neprijateľný, pretože podľa jeho názoru sa buď určitá zásada v správnom trestaní aplikuje, alebo nie. Záver najvyššieho súdu, že aplikácia zásady záleží od posúdenia konkrétnych okolností, by spôsobil nejasnosti pri aplikácii tejto zásady a je tak sám protiústavný. Sťažovateľ vyslovil presvedčenie, že aj z hľadiska zásady právnej istoty a legitímnych očakávaní, ktorých požiadavkou je, aby zákony v právnom štáte boli pochopené dostatočne a aby umožňovali ich adresátom urobiť si aspoň základnú predstavu o svojej právnej situácii, bol najvyšší súd povinný minimálne špecifikovať hranice alebo stanoviť indicie, kedy sa určitá trestná zásada v správnom trestaní ešte použije a kedy už nie.

54. Ústavný súd súhlasí s týmto sťažovateľovým tvrdením. Pravidlo, ktorého sa najvyšší súd pridáva, nemožno uplatňovať ako základné pravidlo ochrany ústavnosti pri zmene správneho rozhodnutia k horšiemu v odvolacom konaní. Išlo by o neprijateľný postup porovnateľný s postupom, akým je výklad ústavy pomocou zákona namiesto výkladu zákonov pomocou ústavy. Ochrana ústavnosti zmeny správneho rozhodnutia k horšiemu v odvolacom konaní si vyžaduje ustálenie podmienok, za akých je taká zmena ústavne dovolená, a určenie klasifikačných kritérií pre zistenie, či konkrétna zmena správneho rozhodnutia k horšiemu v odvolacom konaní je ústavne udržateľná. Týmito podmienkami a klasifikačnými kritériami sa ústavný súd už zaoberal.

55. Keď sťažovateľ svojou sťažnosťou namietol neústavnosť generálnej línie interpretácie zákazu zásady reformatio in peius zapríčinennej popretím právnej istoty tézou o potrebe zvážiť všetky osobitosti danej veci v každom jednotlivom prípade, prekročil medze určené pre predmet ústavnej sťažnosti. Konanie o sťažnosti je takým typom ochrany

ústavnosti, v ktorom fyzická osoba alebo právnická osoba môže žiadať o ochranu svojho základného práva alebo slobody porušenej presne označeným orgánom verejnej moci. Ústavný súd v konaní o sťažnosti neposkytuje abstraktnú ochranu ústavnosti ani neoveruje súlad modelu, podľa akého orgán verejnej moci uplatňuje svoju právomoc, s ústavou. Ústavný súd sa v konaní o sťažnosti musí zamerať na preskúmanie konkrétneho prípadu. Jeho úlohou nie je preskúmať právny poriadok Slovenskej republiky a prax in abstracto, ale rozhodnúť, či spôsob, akým bolo aplikované alebo ovplyvnilo právne postavenie sťažovateľa, porušilo sťažovateľovu ústavou zaručenú ochranu. V súlade s tým ústavný súd v konaní o sťažovateľovej sťažnosti nepreskúmal všeobecnú prax najvyššieho súdu z hľadiska ústavnej konformnosti generálne zvolenej a uplatňovanej tézy o posudzovaní zákazu reformatio in peius podľa konkrétnych okolností prípadu, ale zameral sa výlučne na otázku, či uplatnením postupu o posudzovaní zákazu reformatio in peius pri zvýšení pokuty sťažovateľovi v odvolacom správnom konaní došlo k porušeniu základného práva sťažovateľa, alebo nie.

56. V okolnostiach sťažovateľovho prípadu najvyšší súd zistil, že prvostupňový správny orgán zanedbal časť skutkových okolností a túto svoju nedbanlivosť neodstránil pri ustanovovaní právnej kvalifikácie skutkového stavu. Sťažovateľ plnil funkciu tajomníka kartelu, čo malo pre fungovanie a chod kartelu značný význam. Žalobca ostatným členom kartelu poskytoval zakódované mobilné telefóny a platil im náklady na komunikáciu. Európsky tajomník kartelu taktiež sprostredkoval komunikáciu medzi európskymi účastníkmi kartelu a komunikoval v mene európskych podnikateľov s japonským sekretárom. Žalobca mal taktiež vyhotoviť písomnú formu kartelovej dohody – Dohody GQ a Dohody GQE, na ktorej sa jej zakladatelia dohodli. Všetky uvedené skutočnosti druhostupňový správny orgán vyhodnotil ako priťažujúce a dospel k záveru, že pokuta uložená prvostupňovým správnym orgánom nebola dostatočná, a preto rozhodol o zvýšení pokuty pre materskú spoločnosť – žalobcu z 50 miliónov Sk (1 659 695,94 eur) na 2 987 450 eur (89 999 918,70 Sk). Najvyšší súd sa s týmto zistením vo svojom rozhodnutí vyrovnal pomocou rozsiahleho odôvodnenia, v ktorom analyzoval klasifikačné kritériá prieskumu druhostupňového správneho rozhodnutia v prípade zmeny prvostupňového správneho rozhodnutia k horšiemu v odvolacom konaní a následne pomocou týchto kritérií

preskúmal rozhodnutie správneho orgánu, ktorý na protimonopolnom úrade rozhodoval o sťažovateľovej veci v prvom stupni. Najvyšší súd svoje sťažovateľom spochybňované pravidlo v okolnostiach prípadu neuplatnil spôsobom, ktorý by mal za následok nedostupnosť základného práva na súdnu ochranu pre sťažovateľa.

III.3

57. Sťažovateľ sa napokon v sťažnosti zmienil aj o treťom dôvode porušenia svojej ústavnej ochrany v okolnostiach prípadu. Za ten označil odopretie možnosti brániť sa voči argumentácii o navýšení sankcie v správnom konaní, „*pričom však toto právo je mu garantované v čl. 48 ods. 2 Ústavy (v tejto súvislosti vid' rozhodnutie NS SR sp. zn. 5 Sž 57/2007 zo dňa 12.08.2008)*“.

58. Ústavný súd už v uznesení o predbežnom prerokovaní sťažnosti z 18. novembra 2015 poukázal na to, že sťažovateľ v okolnostiach prípadu pracuje s účelovou argumentáciou (I. ÚS 505/2015, s. 16, bod 23). Účelovosť uplatnenej argumentácie nemožno prehliadnuť ani v spojení so sťažovateľovým tvrdením o porušení jeho základného práva podľa čl. 48 ods. 2 ústavy o odopretí možnosti brániť sa voči argumentácii o navýšení sankcie v správnom konaní. Účelovosť sa prejavuje v hľadaní príčin pre podanie ústavnej sťažnosti mimo skutkových a právnych dôvodov, ktoré sťažovateľ predtým uplatnil buď v správnom konaní, alebo v správnom súdnictve. Tento rozdiel v skutkových a právnych dôvodoch preukazuje úsilie sťažovateľa nájsť nové dôvody pre zrušenie rozsudku najvyššieho súdu po tom, ako neuspel s argumentáciou, ktorú predložil najvyššiemu súdu na účely zrušenia odvolacieho rozhodnutia Rady protimonopolného úradu.

59. Sťažovateľ predovšetkým nepožiadal ústavný súd, aby tento preskúmal aj prípadné porušenie jeho základného práva priznaného čl. 48 ods. 2 ústavy a aby vyslovil porušenie jeho ústavnej ochrany podľa čl. 48 ods. 2 ústavy. Námietku o odňatí možnosti brániť sa voči argumentácii o navýšení sankcie v odvolacom správnom konaní nemožno stotožniť ani subsumovať pod všeobecnú námietku, ktorú sťažovateľ uplatnil v konaní o žalobe pred krajským súdom, kde spochybňoval splnenie účelu výzvy pred vydaním

rozhodnutia, ktorou mu protimonopolný úrad možnosť riadne sa brániť voči tvrdeniam uvedeným vo výzve odoprel. Ústavný súd konštatuje, že tvrdenie o porušení sťažovateľovho základného práva zaručeného čl. 48 ods. 2 ústavy sa v konaní o ústavnej sťažnosti predloženej sťažovateľom objavuje ako deus ex machina, odrazu, pričom toto tvrdenie sťažovateľa o porušení jeho základného práva podľa čl. 48 ods. 2 ústavy môže ústavný súd odmietnuť z formálneho dôvodu, z titulu svojej viazanosti sťažovateľovým návrhom (petitom), ktorému chýba požiadavka, aby ústavný súd rozhodol, že najvyšší súd nepriznal právny význam porušeniu sťažovateľovho práva podľa čl. 48 ods. 2 ústavy odopretím možnosti brániť sa voči argumentácii o navýšení sankcie v správnom konaní.

60. Sťažovateľova ústavná sťažnosť zároveň vykazuje ďalší (druhý) formálny nedostatok. „Pokiaľ sťažovateľ v rámci ochrany svojich základných práv a slobôd uplatní v konaní pred ústavným súdom argumentáciu, ktorú mohol predniesť, avšak nepredniesol v konaní pred všeobecnými súdmi, ústavný súd na jej posúdenie nemá právomoc.“ (III. ÚS 149/04)

61. Sťažovateľ vymedzil predmet konania pred krajským súdom žalobou proti rozhodnutiu Rady protimonopolného úradu č. 2009/KH/R/2/035 zo 14. augusta 2009 a proti rozhodnutiu protimonopolného úradu č. 2007/KH/1/1/109 z 27. decembra 2007. V obsahu i rozsahu objemnom podaní sťažovateľ namietol porušenie zásady ne bis in idem v dôsledku súbežného konania vedeného pred Komisiou EÚ, českým Úradom pro ochranu hospodárskej súťaže a Národným súťažným orgánom Slovenskej republiky, ďalej namietol, že protimonopolný úrad vykonal nedostatočné a nezákonné dokazovanie, že dôkazy vykonal v rozpore so zákonom a zásadou materiálnej pravdy, že žalovaný nepreukázal spáchanie správneho deliktu žalobcom, a namietol množstvo ďalších okolností, ako napríklad definíciu relevantného geografického trhu, neexistenciu dopadu kartelovej dohody na územie Slovenskej republiky či premlčanie časti údajného protisúťažného konania. Sťažovateľ nikdy sťažnosťou nenamietol, že protimonopolný úrad mu v odvolacom správnom konaní odňal právo vyjadriť sa k svojmu zámeru zmeniť prvostupňové správne rozhodnutie k horšiemu v odvolacom konaní. Pritom sťažovateľ podal žalobu krajskému

súdu následne po rozhodnutí Rady protimonopolného úradu, teda v čase, keď už o zvýšení uloženej pokuty vedel.

62. Ústavný súd nad rámec sťažovateľovho návrhu poukazuje na materiálnu právnu nemožnosť porušenia sťažovateľovho základného práva podľa čl. 48 ods. 2 ústavy. Z množiny skutkových a právnych tvrdení, ktoré hypoteticky (ideálne) prichádzajú do úvahy v každom konaní podľa čl. 48 ods. 2 ústavy, sa v okolnostiach prípadu dá vylučovacou metódou vyselektovať právo na prerokovanie veci vo svojej prítomnosti, ktoré v okolnostiach prípadu mohlo byť porušené, a to z dôvodu označeného sťažovateľom – protimonopolný úrad mu v odvolacom správnom konaní neposkytol príležitosť vyjadriť sa k zvýšeniu sankcie uloženej v prvostupňovom správnom konaní organizačným útvarom protimonopolného úradu.

63. Sťažovateľ ako samozrejmosť z trestného konania prenáša do správneho konania prvky kontradiktórnosti. Požiadavky vyplývajúce z princípu kontradiktórnosti definoval ESĽP mnohokrát vo svojom case – law, napríklad vo veci Mantovanelli proti Francúzsku (Recueil 1997, II, s. 436, bod 33). Ústavný súd nepokladá za potrebné podrobnejšie sa venovať analýze case – law ESĽP o požiadavke kontradiktórnosti, lebo táto požiadavka je v príčinnej súvislosti so súdnym konaním. Správne konanie (konanie pred orgánmi verejnej správy) vykazuje osobitosti, ktorými sa odlišuje od súdneho konania, a tým vylučuje nevyhnutnosť prieskumu, či sťažovateľ naozaj má právo dôvodne namietať porušenie svojej ústavnej ochrany podľa čl. 48 ods. 2 ústavy v odvolacom konaní pred protimonopolným úradom.

64. Ústavný súd zároveň poukazuje na formálnosť potenciálneho dopadu sťažovateľovej námietky o porušení čl. 48 ods. 2 ústavy na jeho právne postavenie v správnom konaní. Tým, že protimonopolný úrad má zákonom priznanú možnosť rozhodnúť v odvolacom správnom konaní o zhoršení sankcie uloženej prvostupňovým správnym orgánom (nie je viazaný zásadou zákazu reformatio in peius) a že v okolnostiach prípadu prvostupňový správny orgán nepriznal právny účinok závažnému skutkovému zisteniu o pôsobení sťažovateľa ako tajomníka kartelu, sťažovateľ sa dožaduje takého

opätovného prerokovania svojej veci pred najvyšším súdom a jeho nového rozhodnutia vo veci, ktoré by bolo celkom formálne, bez vyhliadky na požadované vrátenie veci protimonopolnému úradu na ďalšie konanie.

65. Európsky súd pre ľudské práva k relevantným princípom dohovoru zaručeným čl. 6 ods. 1 zahrnul tézu, podľa ktorej právo na spravodlivé súdne konanie pred súdom sa musí interpretovať vo svetle Preambuly k dohovoru, ktorej relevantná časť vyhlasuje, že vláda práva je súčasťou spoločného dedičstva zmluvných štátov. Jedným zo základných prvkov vlády práva je princíp právnej istoty, ktorý okrem iného vyžaduje, aby v prípade, keď súdy rozhodnú vo veci s konečnou platnosťou, ich rozhodnutie nebolo viac spochybňované (Giuran proti Rumunsku, sťažnosť č. 24360/04, bod 28; zhodne COMPCAR, s. r. o., proti Slovenskej republike, sťažnosť č. 25132/13, bod 63; DRAFT-OVA, a. s., proti Slovenskej republike, sťažnosť č. 72493/10, bod 77; PSMA, spol. s r. o., proti Slovenskej republike, sťažnosť č. 42533/11, bod 69).

66. Konanie o sťažnosti pred ústavným súdom je konaním, v ktorom sa právoplatné rozhodnutie súdu spochybňuje pod podmienkou, že postup všeobecného súdu alebo správneho súdu, akým súd dospel k právoplatnému rozhodnutiu, alebo právoplatné rozhodnutie samo porušuje ústavu s ústavnou intenzitou. Sťažovateľova námietka porušenia jeho základného práva priznaného čl. 48 ods. 2 ústavy nepredstavuje úkon uplatnenia základného práva, ale jeho zneužitia na oddiaľovanie právneho účinku rozhodnutia, ktorým najvyšší súd potvrdil druhostupňové rozhodnutie protimonopolného úradu vo svojej veci. Za takého stavu túto námietku nemožno hodnotiť ako námietku, ktorá je ústavne relevantná, pre spochybňovanie právoplatného rozhodnutia najvyššieho súdu.

67. Sťažovateľov subjektívny pocit zapríčinenia ujmy na jeho základnom práve na súdnu ochranu priznanom čl. 46 ods. 1 ústavy v spojení so vznikom ujmy na jeho práve na spravodlivý proces zaručenom čl. 6 dohovoru nemožno doložiť objektivizovateľnými zisteniami ústavného súdu. Ústavný súd v postupe a rozhodovaní najvyššieho súdu nezistil chybu s ústavnou intenzitou. Z toho dôvodu ústavný súd nemá ústavný ani zákonný dôvod vyhovieť návrhu sťažovateľa na zrušenie rozsudku najvyššieho súdu a na vrátenie veci

najvyššiemu súdu na ďalšie konanie, ktorému rozhodnutiu predchádza zistenie porušenia v petite označených práv.

68. Vzhľadom na to, že základné právo sťažovateľa v okolnostiach prípadu porušené nebolo a rozhodnutie o zrušení napádaného rozhodnutia a o úhrade trov konania je podmienené vyslovením porušenia základného práva alebo slobody sťažovateľa (čl. 127 ods. 2 prvá veta ústavy), ústavný súd sa touto časťou sťažnosti, ktorou sa ich sťažovateľ domáhal v rozsahu odmietnutej sťažnosti, nezaoberal.

P o u č e n i e: Proti tomuto rozhodnutiu ústavného súdu nemožno podať opravný prostriedok; to neplatí, ak rozhodnutím orgánu medzinárodnej organizácie zriadeného na uplatňovanie medzinárodnej zmluvy, ktorou je Slovenská republika viazaná, vznikne Slovenskej republike povinnosť v konaní pred ústavným súdom znovu preskúmať už prijaté rozhodnutie ústavného súdu (čl. 133 ústavy).

V Košiciach 13. januára 2016