



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

NÁLEZ

Ústavného súdu Slovenskej republiky

V mene Slovenskej republiky

I. ÚS 56/01-79

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí 10. júla 2002 v senáte zloženom z predsedu senátu Lajosa Mészárosa a zo sudcov Štefana Ogurčáka a Daniela Švábyho prerokoval sťažnosť obchodnej spoločnosti I., a. s., so sídlom B., zastúpenej advokátom JUDr. J. H., Advokátska kancelária H. & P., B., vo veci porušenia jej práv podľa čl. 46 ods. 1 v spojení s čl. 1 a čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky rozhodnutím Protimonopolného úradu Slovenskej republiky č. 2000/SP/P/2/124 z 22. mája 2000 a takto

r o z h o d o l :

1. Protimonopolný úrad Slovenskej republiky rozhodnutím č. 2000/SP/P/2/124 z 22. mája 2000 **p o r u š i l** právo obchodnej spoločnosti I., a. s., so sídlom B., na súdnu a inú právnu ochranu zaručené v čl. 46 ods. 1 v spojení s čl. 1 ods. 1 a čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky.

2. Rozhodnutie Protimonopolného úradu Slovenskej republiky č. 2000/SP/P/2/124 z 22. mája 2000 **z r u š u j e** a vec vracia na ďalšie konanie.

O d ô v o d n e n i e:

I.

Ústavný súd Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) uznesením z 22. novembra 2001 č. k. I. ÚS 56/01-53 podľa § 25 ods. 3 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“) prijal na konanie ústavnú sťažnosť obchodnej spoločnosti I., a. s., B. (ďalej len „sťažovateľka“), zastúpenej advokátom JUDr. J. H., Advokátska kancelária H. & P., B., vo veci porušenia jej práv podľa čl. 46 ods. 1 v spojení s čl. 1 a čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) rozhodnutím Protimonopolného úradu Slovenskej republiky (ďalej len „Úrad“) č. 2000/SP/P/2/124 z 22. mája 2000.

Sťažovateľka v sťažnosti uviedla, že uvedeným rozhodnutím Úradu, ktorým jej podľa § 14 ods. 2 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 188/1994 Z. z. o ochrane hospodárskej súťaže v znení neskorších predpisov (ďalej aj „ZOHS“) bola uložená pokuta vo výške 100 000 Sk za nesplnenie povinnosti uloženej jej Úradom podľa § 15 ZOHS (ďalej len „rozhodnutie o pokute“), bolo porušené jej právo domáhať sa zákonom ustanoveným postupom svojho práva na nezávislom a nestrannom súde a v prípadoch ustanovených zákonom na inom orgáne Slovenskej republiky, a to v spojení s princípom primeranosti a princípom legality podľa označených ustanovení ústavy. K tomuto porušeniu malo podľa sťažovateľky dôjsť tým, že Úrad svoje rozhodnutie o pokute dostatočne neodôvodnil a námietkami sťažovateľky sa dostatočne nezaoberal a že uložením sankcie v predmetnej výške porušil princíp primeranosti. Navrhla preto, aby ústavný súd vyslovil porušenie predmetných práv sťažovateľky a rozhodnutie o pokute zrušil.

V odôvodnení uznesenia o prijatí sťažnosti na konanie ústavný súd konštatoval, že sťažnosť bola podaná 25. júla 2000 v zákonom ustanovenej lehote a že následne po rozhodnutí Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 28. augusta 2001, ktorým tento konanie o žalobe sťažovateľky proti rozhodnutiu o pokute zastavil z dôvodu svojej

nepríslušnosti na preskúmanie tohto rozhodnutia, bola odstránená prekážka, v zmysle ktorej ústavný súd v konaní o ústavných sťažnostiach podľa čl. 127 ústavy neposkytuje ochranu pred takými porušeniami základných práv a slobôd, o ktorých rozhoduje iný súd.

Ústavný súd si už v rámci predbežného prerokovania sťažnosti vyžiadal stanoviská k jej prijatiu a opodstatnenosti v nej uvedených námietok porušenia základných práv a slobôd podľa označených článkov ústavy od Úradu, ako aj jeho príslušný spis. Vyjadrenia Úradu podané jeho predsedom boli následne doručené právnomu zástupcovi sťažovateľky na vyjadrenie. Po prijatí sťažnosti na konanie sa na základe žiadosti ústavného súdu uvedení účastníci znova vyjadrili k opodstatnenosti sťažnosti a ku konaniu ústneho pojednávania. Obaja účastníci súhlasili s upustením od ústneho pojednávania v predmetnej veci.

Vzhľadom na obsah týchto vyjadrení účastníkov, a to Úradu z 18. septembra 2000, zo 4. decembra 2000, 7. januára 2002 a z 19. apríla 2002 a právneho zástupcu sťažovateľky zo 16. októbra 2000, z 20. septembra 2001 a 12. februára 2002, ústavný súd dospel k názoru, že od ústneho pojednávania v predmetnej veci nemožno očakávať ďalšie objasnenie veci (§ 30 ods. 2 zákona o ústavnom súde). V dôsledku toho senát predmetnú sťažnosť prerokoval na svojom zasadnutí bez prítomnosti účastníkov, ich zástupcov a verejnosti len na základe písomne podaných vyjadrení účastníkov a listinných dôkazov k nim pripojených vrátane obsahu spisu Úradu.

Vzhľadom na to, že sťažovateľka podaním z 8. apríla 2002 žiadala, aby sa jej ústavná sťažnosť posudzovala v zmysle § 79a ods. 1 zákona o ústavnom súde v znení zákona č. 124/2002 Z. z. ako podanie podľa tohto zákona, ústavný súd ďalej vo veci konal podľa zákona o ústavnom súde v znení uvedeného zákona v rozsahu, v ktorom tento zákon nevyžaduje osobitný návrh. Sťažovateľka totiž s ohľadom na novú právnu úpravu neuviedla žiadny osobitný návrh.

II.

Na základe spisového materiálu Úradu a obsahu sťažnosti a následných vyjadrení účastníkov konania možno skutkový stav veci týkajúci sa predmetu konania zhrnúť nasledovne:

Kontext predmetu konania

Dňa 8. marca 1999 začal Úrad na návrh sťažovateľky správne konanie vo veci údajného zneužívania dominantného postavenia na relevantnom trhu podnikateľom Agrokomplex – Výstavníctvo Nitra. Rozhodnutím č. 99/ZK/4/1/147 zo 16. apríla 1999 Úrad toto konanie zastavil s odôvodnením, že nebol daný dôvod konania. Proti tomuto rozhodnutiu sťažovateľka podala rozklad, o ktorom predseda Úradu rozhodnutím č. 99/DZ/P/2/213 z 30. júla 1999 rozhodol tak, že predmetné rozhodnutie zrušil a vec vrátil prvostupňovému orgánu na nové prejednanie a rozhodnutie.

V tomto rozhodnutí predseda Úradu uviedol, že „vzhľadom na to, že úrad považoval podanie za nejasné a nebolo z neho zrejmé, akej veci sa týka a čo sa ním navrhuje, úrad vyzval navrhovateľa listom č. 746/PÚSR/1999 zo dňa 10. 3. 1999, aby podanie doplnil v lehote 7 dní. Na základe doplneného podania navrhovateľa zo dňa 17. 3. 1999 úrad návrh preskúmal a následne rozhodol, že konanie v predmetnej veci zastavuje, pretože dôvod konania nebol daný. Úrad vo vedenom správnom konaní a vydanom rozhodnutí nezískal a nepreskúmal v dostatočnom rozsahu všetky vecné dôkazové prostriedky, z ktorých by sa dal zistiť objektívny skutkový stav. Nevysporiadal sa hlavne s argumentáciou uvedenou v návrhu na začatie správneho konania, že spoločnosť Agrokomplex Nitra zneužíva svoje dominantné postavenie na relevantnom trhu (...) Za nesprávny považuje orgán rozhodujúci o rozklade aj postup, na základe ktorého úrad odôvodnil, prečo sa nezaoberal otázkou určenia relevantného trhu (...) V nadväznosti na vyššie uvedené, orgán rozhodujúci o rozklade preto vyjadruje názor, že konanie bude potrebné doplniť po dôkladnej analýze o definovanie príslušného relevantného trhu (trhov), preskúmanie postavenia spoločnosti Agrokomplex Nitra na takto zadanom relevantnom trhu (trhov) a v prípade, že sa

preukáže jeho dominantné postavenie, bude sa úrad musieť komplexne zaoberať otázkou, či nedochádza nejakou formou k jeho zneužívaniu (...)“.

Následne rozhodnutím č. 99/DZ/4/1/292 z 2. novembra 1999 Úrad rozhodol, že konanie podnikateľa Agrokomplex súvisiace s organizovaním výstav nemá povahu zneužitia dominantného postavenia na relevantnom trhu podľa § 7 ods. 5 ZOHS. Proti tomuto rozhodnutiu sťažovateľka podala rozklad, o ktorom predseda Úradu 30. marca 2000 rozhodol tak, že podľa § 12 ods. 4 písm. a) ZOHS konanie zastavuje, pretože sťažovateľka v určenej lehote nevyhovela výzve Úradu na odstránenie nedostatkov podania. Toto rozhodnutie nadobudlo právoplatnosť 4. apríla 2000.

V tomto rozhodnutí predseda Úradu konštatoval, že „prvostupňový orgán sa počas konania riadne nevysporiadal so samotným návrhom na jeho začatie zo dňa 29. 12. 1998 v tom zmysle, že dostatočným spôsobom nezabezpečil odstránenie nedostatkov podania podľa § 19 Správneho poriadku. I keď dňa 10. 3. 1999 vyzval podnikateľa I. na odstránenie nedostatkov podania, tejto výzve nebolo v plnej miere vyhovené ani doplnením podania zo dňa 17. 3. 1999, najmä v časti týkajúcej sa zneužívania dominantného postavenia. Napriek uvedenému, úrad pokračoval v konaní, čo malo za následok, že aj po vydaní rozhodnutí č. 99/ZK/4/1/147 a č. 99/DZ/4/1/292 nebolo v dostatočnom rozsahu zrejmé, akej veci sa podanie týkalo. Orgán rozhodujúci o rozklade preto vyzval listom č. 667/PMÚ SR/2000 zo dňa 1. 3. 2000 podnikateľa I. na doplnenie návrhu na začatie konania, pričom vychádzal zo skutočnosti, že podnikateľ I. v pôvodnom návrhu na začatie konania ako aj v ďalšej korešpondencii vyjadroval názor, že podnikateľ Agrokomplex zneužíva dominantné postavenie na relevantnom trhu, avšak nekonkretizoval akou formou by k predmetnému zneužívaniu dominantného postavenia malo dochádzať (...) Podľa § 12 ods. 4 písm. a) úrad môže konanie zastaviť, ak navrhovateľ v určenej lehote nevyhoví výzve úradu na odstránenie nedostatkov podania alebo na predloženie vyžiadaných podkladov a informácií. Podnikateľ I. nevyhoví výzve predsedu Protimonopolného úradu Slovenskej republiky zaslanej mu listom č. 667/PMÚ SR/2000 zo dňa 1. 3. 2000 nakoľko v doplnení podania nevysvetlil aká činnosť, resp. aktivita Agrokomplex by mohla mať povahu zneužívania dominantného postavenia (...)“.

Skutkový stav vzťahujúci sa na predmet konania

Po rozhodnutí predsedu Úradu z 30. júla 1999 Úrad sťažovateľku listom č. 2743/PMÚ SR/1999 z 2. septembra 1999 vyzval, aby do 15 dní od doručenia výzvy predložila zoznam všetkých ňou organizovaných výstav na území Slovenskej republiky, údaje o jej podiele na výstavníckej činnosti na relevantnom trhu Slovenskej republiky, zoznam konkurentov na území Slovenskej republiky s uvedením odhadu ich podielu na tomto relevantnom trhu, zoznam podstatných odberateľov na tomto výrobovom trhu a výkaz ziskov a strát. Predmetná 15-dňová lehota na splnenie povinnosti sťažovateľke márne uplynula 20. septembra 1999.

Dňa 24. septembra 1999 Úrad rozhodnutím č. 99/SP/4/1/261 sťažovateľke podľa § 14 ods. 2 ZOHS uložil pokutu vo výške 100 000 Sk za nesplnenie povinnosti podľa § 15 ZOHS predložiť Úradu požadované podklady a informácie. Dňa 5. októbra 1999 boli Úradu požadované doklady a informácie predložené. Proti rozhodnutiu Úradu o uložení pokuty sťažovateľka 14. októbra 1999 podala rozklad, ktorým predmetné rozhodnutie žiadala zrušiť v celom rozsahu, prípadne pokutu odpustiť alebo jej výšku znížiť. V odôvodnení rozkladu sa za zmeškanie lehoty stanovenej úradom ospravedlnila a uviedla, že „navrhovateľ tým, že zmeškal PÚ SR stanovenú 15-dňovú lehotu, nesledoval cieľ spôsobovať prieťahy v konaní, ale k omeškaniu došlo výlučne z technických príčin, spôsobených povahou a štruktúrou požadovaných podkladov a informácií. Požadované podklady a informácie bolo možné zaobstaráť až ku dňu 04. 10. 1999 s tým, že uvedeného dňa navrhovateľ požadované podklady a informácie PÚ SR aj odoslal (...) PÚ SR však prakticky pol roka nevykonával úkony, na ktoré bol podľa rozhodnutia o rozklade č. 99/DZ/P/2/213 zo dňa 30. 06. 1999 povinný, avšak od navrhovateľa žiadal doklady a informácie v 15 dňovej lehote (...) Predmetným postupom PÚ SR trestá navrhovateľa skôr za to, že si dovoľil sa obrátiť so svojím podaním na PÚ SR a po prvom odmietnutí jeho podania naďalej trval na tom, aby sa ním PÚ SR zaoberal. Vzhľadom na nepomer medzi povahou a štruktúrou požadovaných podkladov a informácií a časom potrebným na ich zaobstaranie na jednej strane

a zarážajúcou rýchlosťou rozhodnutia IV. výkonného výboru PÚ SR o uložení pokuty na strane druhej, sa uložená výška pokuty javí ako neprimerane vysoká (...)“.

O tomto rozklade sťažovateľky predseda Úradu rozhodnutím č. 99/SP/P/2/317 z 1. decembra 1999 rozhodol tak, že napadnuté rozhodnutie zrušil a vec vrátil prvostupňovému orgánu na nové prejednanie a rozhodnutie. V odôvodnení uviedol, že „rozhodnutie prvostupňového orgánu vykazuje nasledovné procesno-právne nedostatky:

1. Podľa § 18 ods. 2 zákona č. 71/1967 o správnom konaní (ďalej len „Správny poriadok“) je správne konanie, v prípade ak začína na podnet správneho orgánu, začaté dňom, keď tento orgán urobil voči účastníkovi konania prvý úkon. V predmetnom prípade podnikateľ I. B. nebol informovaný o začatí správneho konania vo veci uloženia pokuty, ktoré orgán rozhodujúci o rozklade považuje za samostatné správne konanie. Prvým úkonom správneho orgánu v zmysle § 18 Správneho poriadku bolo vydanie rozhodnutia č. 99/SP/4/1/261 zo dňa 29. 9. 1999, t. j. v opätovnom prejednaní veci prvostupňovým orgánom bude potrebné vychádzať zo skutočnosti, že konanie o uložení pokuty už bolo začaté vydaním tohto rozhodnutia.

2. Orgán rozhodujúci o rozklade konštatuje, že prvostupňový orgán pochybil v tom, že nevyzval podnikateľa I. B., aby sa vyjadril k predmetu konania a výsledkom šetrenia, ktoré úrad v predmetnej veci vykonal tak, ako mu to ukladá § 12 ods. 5 zákona. Znemožnil mu tým uplatniť svoje prípadné návrhy a zaujať stanovisko k jednotlivým podkladom rozhodnutia.

3. Podľa § 14 ods. 2 zákona môže úrad uložiť pokutu podnikateľovi, ktorý nesplní povinnosť predložiť úradu v určenej lehote požadované podklady peňažnú pokutu do výšky 1 milióna Sk. Prvostupňový orgán neodôvodnil výšku uloženej pokuty, t. j. nešpecifikoval, prečo sa v rámci intervalu, ktorý mu zákon ohraničuje, priklonil práve k sume 100 000,- Sk (...)“.

Na následnú výzvu Úradu z 10. januára 2000 na vyjadrenie k predmetu konania a výsledkom vyšetrovania vo veci uloženia pokuty sa sťažovateľka vo vyjadrení z 19. januára 2000 opätovne ospravedlnila za zmeškanie lehoty a uviedla obdobné dôvody, ako uviedla v predchádzajúcom rozklade. Úrad 14. februára 2000 vydal pod

č. 2000/SP/4/1/34 rozhodnutie o pokute, ktorým sťažovateľke uložil pokutu vo výške 100 000 Sk z dôvodu spôsobenia podstatného spomalenia správneho konania. Proti rozhodnutiu o pokute sťažovateľka 1. marca 2000 podala rozklad, v ktorom po zhodnotení jeho predmetu z ústavného a zákonného hľadiska a už uvedeným dôvodom z predchádzajúceho rozkladu uviedla, že navrhovateľ „bol v omeškaní s predložením požadovaných dokladov iba 10 pracovných dní. Aj napriek tomuto omeškaniu prvostupňový orgán vydal rozhodnutie vo veci samej takmer až po mesiaci, čo boli požadované podklady a údaje predložené PÚ SR“. O tomto rozklade predseda Úradu rozhodol 22. mája 2000 pod č. 2000/SP/P/2/124 tak, že napadnuté rozhodnutie o pokute potvrdil.

V odôvodnení tohto rozhodnutia predseda Úradu uviedol, že „po náležitom zhodnotení vykonaných dôkazov úrad zodpovedne a so špecifickým individuálnym prístupom zhodnotil postup podnikateľa I., a. s., a po podrobnej analýze všetkých dôkazných prostriedkov uložil podnikateľovi I., a. s., pokutu v súlade s § 14 ods. 2 zákona.

Orgán rozhodujúci o rozklade posúdil mieru, akou nesplnenie si povinnosti podnikateľa I., a. s., prispelo k spomaleniu konania vo veci zneužívania dominantného postavenia. Súčasne zvažil dôvody pre uloženie pokuty a konštatuje, že výška uloženej pokuty bola primeraná vzhľadom na charakter porušenia zákona a jej uloženie podnikateľovi I., a. s., nebolo v rozpore so žiadnymi ústavnými ani inými zákonnými hľadiskami, t. j. ani s čl. 1 ani s článkom 13 ods. 1 a ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky (...).

Podľa § 3 ods. 1 Správneho poriadku postupujú správne orgány v konaní v súlade so zákonmi a inými právnymi predpismi. Sú povinné chrániť záujmy štátu a spoločnosti, práva a záujmy občanov a organizácií a dôsledne vyžadovať plnenie ich povinností.

Podľa § 3 ods. 3 cit. zákona sú správne orgány povinné svedomite a zodpovedne sa zaoberať každou vecou, ktorá je predmetom konania, vybaviť ju včas a bez zbytočných prieťahov a použiť najvhodnejšie prostriedky, ktoré vedú k správne mu vybaveniu veci. Ak to povaha veci pripúšťa, má sa správny orgán vždy pokúsiť o jej zmierne vybavenie.

Správne orgány dbajú na to, aby konanie prebiehalo hospodárne a bez zbytočného zaťažovania občanov a organizácií.

Podľa § 3 ods. 4 druhá veta cit. zákona konanie treba viesť tak, aby posilňovalo dôveru občanov v správnosť rozhodovania, aby prijaté rozhodnutia boli presvedčivé a viedli občanov k dobrovoľnému plneniu ich povinností.

Orgán rozhodujúci o rozklade po dôkladnom prešetrení postupu prvostupňového orgánu v konaní konštatuje, že neboli porušené citované ustanovenia, úrad konal v súlade so zásadami správneho konania a dostatočne zistil skutkový stav veci. Podnikateľ I., a. s., vyššie uvedené tvrdenia nepodložil žiadnymi konkrétnymi dôkazovými prostriedkami.

Podnikateľovi I., a. s., úrad uložil povinnosť v lehote 15 dní od doručenia listu č. 2743/PMÚ SR/1999 zaslať vyžiadané informácie a podklady. Podnikateľ I., a. s., na tento list nereagoval, napriek upozorneniu, že je možné uložiť mu pokutu podľa § 14 ods. 2 zákona, v priebehu 15-násť dňovej lehoty sa s úradom nekontaktoval, a ani nepožiadaval o predĺženie lehoty. Tieto podklady predložil až 15 dní od uplynutia lehoty, t. j. dňa 5. 10. 1999, po obdržaní rozhodnutia č. 99/SP/4/1/261 zo dňa 24. 9. 1999, ktorým mu bola uložená pokuta. Ak sa podnikateľ I., a. s., domnieval, že zoznam svojich konkurentov na území Slovenskej republiky s uvedením jeho odhadu ich podielov na relevantnom trhu, aj keď sa jednalo len o odhad, nie je schopný predložiť mal s touto skutočnosťou oboznámiť úrad a súčasne sa vyjadriť k ďalším častiam predmetnej žiadosti úradu špecifikovanej v liste č. 2743/PMÚ SR/1999 zo dňa 2. 9. 1999 (...). Rozhodnutie nadobudlo právoplatnosť 25. mája 2000.

III.

Predmetom konania je tvrdenie sťažovateľky, že týmto rozhodnutím o pokute boli porušené jej práva zaručené v čl. 46 ods. 1 v spojení s čl. 1 a čl. 2 ods. 2 ústavy, ktoré v relevantnom znení ustanovujú:

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 ústavy).

Slovenská republika je (...) právny štát (čl. 1 ods. 1 ústavy).

Štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon (čl. 2 ods. 2 ústavy).

Návrhy a stanoviská účastníkov k predmetu konania

Sťažovateľka sa dovoľáva ochrany práva podľa čl. 46 ods. 1 ústavy (právo na súdnu a inú právnu ochranu) s odvolaním sa na judikatúru ústavného súdu, podľa ktorej „jeho obsahom je i zákonom upravené relevantné konanie súdov a iných orgánov Slovenskej republiky“ (I. ÚS 26/1994). Podľa sťažovateľky je ústavným právom účastníka konania pred správnym orgánom, aby bolo správne rozhodnutie riadne odôvodnené. Súčasťou náležitého odôvodnenia je aj náležité vysporiadanie sa s námietkami účastníka konania ako poistka proti svojvôli moci. V danej veci je napadnuté rozhodnutie o pokute (z 22. mája 2000) nepreskúmateľné, pretože sa dostatočne nevysporiadalo tak ako predtým prvostupňové rozhodnutie (zo 14. februára 2000) s námietkami uvádzanými sťažovateľkou, neobsahuje v podstate nič nové ako pôvodné rozhodnutie o uložení pokuty (z 24. septembra 1999). Ak omeškanie sťažovateľky s dodaním potrebných dokladov trvalo iba 10 pracovných dní a Úrad z tejto skutočnosti dôvodil, že toto omeškanie podstatne ovplyvnilo spomalenie správneho konania, bez uvedenia iných relevantných skutočností, nevedno na základe akej logickej úvahy z tejto skutočnosti Úrad dôvodil záver o podstatnom spomalení konania v dôsledku porušenia povinností sťažovateľkou. Pôvodné správne konanie vo veci zneužívania dominantného postavenia na trhu spoločnosťou Agrokomplex – Výstavníctvo Nitra sa začalo 8. marca 1999. Úrad následne svojím rozhodnutím po doplnení podania predmetné konanie zastavil, pričom, ako vyplýva z rozhodnutia o rozklade z 30. júla 1999, nielenže sa nedostatočne vysporiadal s argumentáciou uvedenou v návrhu, ale nepreskúmal ani všetky relevantné dôkazné prostriedky a nedodrжал ani zákonom ustanovený postup v správnom konaní. Nevykonával teda všetky úkony, ktoré bol v zmysle ZOHS povinný vykonať. Na podklade uvedeného rozhodnutia o rozklade si neskôr vyžiadal dodatočne podklady pre svoje rozhodovanie, pričom predmetné rozhodnutie vydal 2. septembra 1999,

t. j. takmer po šiestich mesiacoch od začatia správneho konania (resp. od doplnenia podania, na základe ktorého sa začalo pôvodné správne konanie).

Sťažovateľka ďalej uviedla, že atribútom právneho štátu je aj princíp primeranosti, z ktorého vyplýva, že pri výkone štátnej moci musí existovať zákonný a ústavný základ, musí sa sledovať legitímny cieľ a medzi použitými prostriedkami musí existovať spravodlivá rovnováha. Uložená pokuta (sankcia) mala zákonný základ (§ 11 ods. 1 písm. j) v spojení s § 14 ods. 2 a § 15 ZOHS), sledovala legitímny cieľ (poriadok vo verejnej správe, zabezpečenie riadneho a bezpriet'ahového správneho konania), avšak chýbal jej podľa sťažovateľky atribút primeranosti, teda vybočila z ústavných hľadísk primeranosti sledovaného účelu. Sťažovateľka sa riadnym využitím opravných prostriedkov, ako aj uplatnením iných procesných práv domáhala v správnom konaní ochrany svojich práv (ochrana majetku, pretože Úradom uložená povinnosť peňažného plnenia zasahuje do majetku sťažovateľky; suma 100 000 Sk nie je vonkoncom zanedbateľná ani pre sťažovateľku, pretože predstavuje mzdové náklady pre niekoľko jej zamestnancov). Táto ochrana však nebola poskytnutá v rozpore s čl. 46 ods. 1 v spojení s čl. 1 a čl. 2 ods. 2 ústavy.

Úrad prostredníctvom svojho predsedu ako druhý účastník konania pred ústavným súdom žiadal sťažnosti nevyhovieť, resp. vysloviť, že označené základné práva sťažovateľky neboli porušené. Úrad konal v súlade so Správnym poriadkom, konkrétne v súlade s ustanoveniami § 3 ods. 3 a 4 a § 47 ods. 1 a 3 Správneho poriadku, a v súlade s ustanovením § 14 ods. 2 ZOHS. Všetky rozhodnutia obsahovali odôvodnenie podľa § 47 ods. 1 a 3 Správneho poriadku. Úrad sa v prvostupňovom rozhodnutí vysporiadal s vyjadrením sťažovateľky pred vydaním predmetného rozhodnutia uvedením dôvodov na uloženie pokuty, zdôvodnenie nepredloženia podkladov sťažovateľkou označil za účelové a skutočnosti uvedené vo vyjadrení považoval za nie nové a nie rozhodujúce pre rozhodnutie. Druhostupňový orgán posúdil mieru, akou nesplnenie si povinnosti sťažovateľky prispelo k spomaleniu konania vo veci zneužívania dominantného postavenia. Súčasne zvažil dôvody na uloženie pokuty a skonštatoval, že výška uloženej pokuty bola primeraná vzhľadom na charakter porušenia zákona a jej uloženie nebolo v rozpore

so žiadnymi ústavnými ani zákonnými hľadiskami. Suma 100 000 Sk je skôr na dolnej hranici, je to 1/10 z možnej pokuty. Opodstatnenosť možnosti uloženia takýchto pokút za nepredloženie podkladov a informácií je daná charakterom poslania a úlohy Úradu a dôležitosťou jeho činnosti. Výška ukladaných pokút je odôvodnená predovšetkým významom informácií od podnikateľov, bez ktorých by Úrad nemohol konať, a taktiež nemožnosťou dostať sa k uvedeným informáciám iným spôsobom. Navyše nižšie pokuty nie sú účinným donucovacím prostriedkom a Úrad bez informácií od podnikateľov by nemohol vykonávať svoje úlohy v rámci ochrany hospodárskej súťaže, teda ochrany zdravého trhového ovzdušia. Navyše by dochádzalo k zbytočným priet'ahom v konaní spôsobeným neodôvodneným predĺžením lehoty v prípadoch poskytnutia informácií a podkladov.

Podľa Úradu bol správne zhodnotený skutkový stav. Dňa 2. septembra 1999 požiadal Úrad sťažovateľku v súlade s § 15 ZOHS o poskytnutie podkladov a informácií v lehote do 15 dní. Lehota uplynula 20. septembra 1999. Sťažovateľka v tejto lehote žiadané informácie Úradu nepredložila, nepožiadala Úrad o predĺženie určenej lehoty, neoznámila Úradu, že má problémy so získaním podkladov, ani nijakým iným spôsobom sa neskontovala s Úradom. Takéto konanie, resp. nekonanie sťažovateľky je podľa zákona sankcionovateľné. Dňa 24. septembra 1999, t. j. 4 dni po uplynutí lehoty, keď sťažovateľka stále uvedené podklady nepredložila, Úrad vydal rozhodnutie č. 99/SP/4/1/126, ktorým sťažovateľke uložil pokutu vo výške 100 000 Sk v súlade so zákonom a so svojimi právomocami. Sťažovateľka poskytla Úradu uvedené podklady a informácie až 5. októbra 1999, t. j. po tom, čo jej bolo doručené rozhodnutie o uložení pokuty. Máme za to, že uvedený postup Úradu je plne v súlade so zákonom a ústavou. Úrad má podľa Správneho poriadku presne stanovenú lehotu na rozhodnutie 30 dní (nie pracovných). Z toho vyplýva, že neposkytnutie informácie nevyhnutnej pre rozhodnutie, ktorú Úrad dostane 10 pracovných dní, t. j. dva týždne (t. j. polovica lehoty na vydanie rozhodnutia) po uplynutí termínu určeného úradom, spôsobuje podstatné spomalenie konania a môže byť dôvodom na predĺženie lehoty na rozhodnutie. Správny orgán má povinnosť vybaviť vec včas a bez zbytočných priet'ahov a použiť najvhodnejšie prostriedky a dbať na to, aby konanie prebiehalo hospodárne podľa § 3 ods. 3 Správneho poriadku. Všetky informácie žiadané

Úradom sa týkali samotného podnikateľa – sťažovateľky s výnimkou zoznamu konkurentov na území Slovenskej republiky a odhadu ich podielu na relevantnom trhu. Z praxe Úradu je zrejmé, že podnikateľ pôsobiaci tak dlho v určitej oblasti ako sťažovateľka pozná svojich konkurentov a odhadnúť ich podiel na relevantnom trhu mu spravidla nespôsobuje závažnejší problém. Úrad inak súhlasil so sťažovateľkou, že skúmať podiely jednotlivých podnikateľov na relevantnom trhu je náplňou odbornej činnosti Úradu, ale upozornil pritom na skutočnosť, že Úrad nemôže skúmať a analyzovať relevantný trh bez informácií a podkladov, ktoré mu poskytnú podnikatelia, a navyše od sťažovateľky žiadal iba odhady príslušných údajov.

Predseda Úradu nesúhlasil s tvrdením sťažovateľky, že Úrad prakticky pol roka nevykonával úkony, na ktoré bol podľa rozhodnutia o rozklade z 30. júla 1999 povinný, pretože toto rozhodnutie nadobudlo právoplatnosť 6. augusta 1999 a úrad žiadal podnikateľa o poskytnutie podkladov a informácií listom z 2. septembra 1999. Počas pol roka, o ktorom hovorí sťažovateľka ako o období nečinnosti Úradu, bolo vydané rozhodnutie o zastavení konania, proti ktorému bol daný rozklad, o ktorom predseda rozhodol tak, že vrátil vec na konanie. V žiadnom prípade teda nemožno hovoriť o nečinnosti Úradu. Úrad konal v rámci správneho konania dôsledne podľa Správneho poriadku a zákona o ochrane hospodárskej súťaže a neprekročil medze zákona ani ústavy.

Posúdenie predmetu konania – právny názor ústavného súdu

Vzhľadom na predmet konania bolo úlohou ústavného súdu posúdiť, či namietané skutočnosti (pokuta vo výške 100 000 Sk, ktorej uloženie sťažovateľke za nesplnenie povinnosti predložiť v určenej lehote Úradu požadované podklady a informácie potvrdil Úrad v rozhodnutí jeho predsedu z 22. mája 2000 č. 2000/SP/P/2/124) sú porušením práva sťažovateľky na súdnu a inú právnu ochranu, ktoré jej zaručuje čl. 46 ods. 1 v spojení s čl. 1 (čl. 1 ods. 1 od účinnosti ústavného zákona č. 90/2001 Z. z.) a čl. 2 ods. 2 ústavy, *in concreto* posúdiť, či uvedená pokuta, ktorá bola sťažovateľke právoplatne uložená napadnutým rozhodnutím Úradu, je vzhľadom na uvádzané nedostatky jeho odôvodnenia v rozpore s princípom primeranosti a princípom legality ako súčasťou princípu právneho štátu

(pozri napr. PL. ÚS 31/95). Z princípu právneho štátu, ktorý sa v tomto prípade zhmotňuje do série procesných práv, ktoré všetky patria do spoločného základu práva na spravodlivý proces, vychádza aj právo na súdnu a inú právnu ochranu zaručené v čl. 46 ods. 1 ústavy.

V tejto súvislosti ústavný súd už zdôraznil, že práve čl. 46 ods. 1 ústavy je primárnou ústavnou bázou pre zákonom upravené konanie súdov a iných orgánov Slovenskej republiky príslušných na poskytovanie právnej ochrany, a tým aj „bránou“ do ústavnej úpravy jednotlivých aspektov práva na súdnu a inú právnu ochranu. Zároveň je v zmysle čl. 51 ods. 1 ústavy možné domáhať sa práv podľa čl. 46 ústavy len v medziach zákonov, ktoré toto ustanovenie vykonávajú, pričom však v súlade s čl. 152 ods. 4 ústavy musí byť výklad a uplatňovanie ústavných zákonov, zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov v súlade s ústavou a súčasne v zmysle čl. 154c ods. 1 ústavy majú príslušné medzinárodné zmluvy vrátane Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“) prednosť pred zákonmi, ak zabezpečujú väčší rozsah ústavných práv a slobôd. Zo vzájomnej súvislosti týchto ustanovení vyplýva, že dohovor a judikatúra naň sa vzťahujúca predstavujú pre vnútroštátne orgány aplikácie práva záväzné výkladové smernice pre výklad a uplatňovanie zákonnej úpravy jednotlivých komponentov práva na súdnu a inú právnu ochranu zakotvených v siedmom oddiele druhej hlavy ústavy, a tým normujú rámec, v ktorom je pred týmito orgánmi možné domáhať sa rešpektovania jednotlivých aspektov „práva na spravodlivý proces“ (I. ÚS 49/2001). V predmetnej veci je táto výkladová technika relevantná v rozsahu, v akom napadnuté rozhodnutie Úradu ako ústredného orgánu štátnej správy zasiahlo do práva sťažovateľky na „inú právnu ochranu“ zaručeného v citovanom článku ústavy.

V danej veci zákonným základom pre rozhodnutie o pokute bolo ustanovenie § 14 ods. 2 v spojení s § 15 ZOHS, podľa ktorého Úrad vyzval sťažovateľku na povinnosť predložiť označené podklady a informácie, ktorú sťažovateľka v určenej lehote nesplnila; rozhodnutie o pokute sledovalo teda legitímny cieľ zabezpečiť riadne a bezprieťahové správne konanie, ktoré sa na návrh sťažovateľky začalo pred Úradom vo veci údajného zneužívania dominantného postavenia na relevantnom trhu iným podnikateľom. Tieto skutočnosti neboli medzi účastníkmi sporné. To, čo bolo medzi nimi sporné a čo tvorilo

predmet tohto konania, sa týkalo len vzťahu primeranosti uloženej pokuty k sledovanému legitímnemu cieľu. Výsledok posúdenia tohto vzťahu primeranosti bude závisieť od zistenia, či uloženie pokuty spočívalo na relevantných a dostatočných dôvodoch.

Podľa § 47 ods. 3 Správneho poriadku v odôvodnení rozhodnutia správny orgán uvedie, ktoré skutočnosti boli podkladom pre rozhodnutie, akými úvahami bol vedený pri hodnotení dôkazov a pri použití právnych predpisov, na základe ktorých rozhodoval. Toto zákonné ustanovenie je potrebné z hľadiska práva na súdnu a inú právnu ochranu v zmysle čl. 46 ods. 1 ústavy s ohľadom aj na príslušnú judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva (pozri napr. rozsudok Garcia Ruiz v. Španielsko z 21. januára 1999, § 26, týkajúci sa povinnosti súdov odôvodniť svoje rozhodnutia) vykladať a uplatňovať tak, že rozhodnutie správneho orgánu musí uviesť dostatočné dôvody, na základe ktorých je založené. Rozsah tejto povinnosti sa môže meniť podľa povahy rozhodnutia a musí sa posúdiť vo svetle okolností každej veci. Z čl. 46 ústavy však nemožno vyvodzovať, že dôvody uvedené správnym orgánom sa musia zaoberať zvlášť každým bodom, ktorý niektorý z účastníkov konania môže považovať za základný pre svoju argumentáciu.

Napadnuté rozhodnutie o pokute, ktorá bola uložená sťažovateľke za nesplnenie povinnosti predložiť Úradu žiadané podklady a informácie v správnom konaní začatom na návrh sťažovateľky vo veci údajného zneužívania dominantného postavenia na relevantnom trhu iným podnikateľom, úzko súvisí s týmto správnym konaním. Pretože toto správne konanie už bolo v čase vydania napadnutého rozhodnutia právoplatne skončené, dôvody uvedené Úradom v rozhodnutí o pokute museli byť nielen relevantné a dostatočné vo vzťahu k nesplneniu uloženej povinnosti, ale aj k potrebe sankcionovať týmto spôsobom nesplnenie povinnosti, ku ktorému došlo v priebehu správneho konania, po jeho skončení. Inými slovami, dôvody uvedené Úradom v rozhodnutí o pokute museli byť založené na prijateľnom posúdení skutočností, ktoré sťažovateľka uvádzala v rámci obrany proti jej uloženiu, aj s ohľadom na kontext a výsledok tohto správneho konania. Je tomu tak preto, že „ak navrhovateľ v určenej lehote nevyhoví výzve úradu na odstránenie nedostatkov podania alebo na predloženie vyžiadaných podkladov a informácií“, Úrad môže takémuto účastníkovi správneho konania uložiť nielen pokutu podľa § 14 ods. 2 ZOHS, ale môže aj

podľa § 12 ods. 4 písm. a) ZOHS konanie zastaviť. *A fortiori* to platí v danej veci, v ktorej Úrad konajúci v poslednom stupni tohto správneho konania takúto možnosť nakoniec aj využil. Ústavný súd preto skúmal, ako sa nesplnenie uloženej povinnosti sťažovateľkou prejavilo na výsledku skončeného správneho konania.

Z rozhodnutia, ktorým sa skončilo správne konanie, t. j. z rozhodnutia predsedu Úradu z 30. marca 2000, vyplýva, že konanie bolo zastavené z dôvodu, že sťažovateľka v určenej lehote nevyhovela výzve Úradu z 1. marca 2000 na odstránenie nedostatkov podania. Z odôvodnenia vyplýva, že nedostatky, pre ktoré bolo konanie zastavené, sa týkali pôvodného návrhu na začatie konania, ktoré sťažovateľka neodstránila ani „doplnením podania zo dňa 17. 3. 1999, najmä v časti týkajúcej sa zneužívania dominantného postavenia“ (pozri časť II). Na základe tohto odôvodnenia ústavný súd konštatuje, že „podklady a informácie“, na predloženie ktorých bola sťažovateľka vyzvaná listom Úradu z 2. septembra 1999 a následne za nesplnenie uloženej povinnosti sankcionovaná pokutou, Úrad nevzal do úvahy vo svojom rozhodnutí o zastavení správneho konania. Z hľadiska tohto konečného rozhodnutia Úradu boli uvedené podklady a informácie právne bezvýznamné a nesplnenie sankcionovanej povinnosti sa teda vôbec neprejavilo na výsledku skončeného správneho konania.

Povinnosť predložiť podklady a informácie, nesplnenie ktorej bolo uvedenou pokutou sankcionované, vychádzala z predchádzajúceho rozhodnutia predsedu Úradu z 30. júla 1999, ktorým tento ako orgán rozhodujúci o rozklade sťažovateľky podanom proti rozhodnutiu prvostupňového orgánu zo 16. apríla 1999 zrušil napadnuté rozhodnutie a vrátil vec prvostupňovému orgánu na nové prejednanie a rozhodnutie z dôvodov, ktoré neobsahovali upozornenie na nedostatky pôvodného návrhu na začatie konania ani požiadavku na ich odstránenie, tak ako boli tieto nedostatky zohľadnené v konečnom rozhodnutí z 30. marca 2000. Ústavný súd uznáva za legitímne oprávnenie správneho orgánu prehodnotiť svoj pôvodný právny názor o niektorom aspekte konania, tak ako tomu bolo aj v danom prípade, avšak nemôže v tejto súvislosti prehliadnúť skutočnosť, že uloženie povinnosti, za nesplnenie ktorej bola sťažovateľka sankcionovaná, nebolo z hľadiska konečného posúdenia veci podstatné, a tým odôvodnené. Ak totiž dôvodom

zastavenia konania boli nedostatky pôvodného návrhu na začatie konania, ktoré neboli následne odstránené, na čo prvostupňový orgán v rozhodnutí zo 16. apríla 1999 upozornil a čo aj zohľadnil, potom druhostupňový orgán už vtedy mohol uplatniť postup a rozhodnúť tak, ako to nakoniec urobil v rozhodnutí z 30. marca 2000. Z tohto hľadiska nesplnenie sankcionovanej povinnosti nemohlo mať taký význam pre plynulosť správneho konania a pre plnenie úloh zverených Úradu, aký mu tento pripísal v napadnutom rozhodnutí o pokute.

V napadnutom rozhodnutí o pokute Úrad konštatoval, že podnikateľ (sťažovateľka) „tieto podklady predložil až 15 dní od uplynutia lehoty, t. j. dňa 5. 10. 1999, po obdržaní rozhodnutia č. 99/SP/4/1/261 zo dňa 24. 9. 1999, ktorým mu bola uložená pokuta“. Podľa názoru ústavného súdu, ak v tomto konštatovaní zodpovedajú skutočnosti údaje o lehote, v ktorej sa sťažovateľka omeškala s plnením uloženej povinnosti, nezodpovedá jej už celkom uvedený kontext, najmä dôraz na to, že tak urobila až „po obdržaní rozhodnutia z 24. septembra 1999“, ktorým jej bola uložená pokuta. Toto rozhodnutie bolo totiž zrušené rozhodnutím predsedu Úradu z 1. decembra 1999 z dôvodu „procesno-právnych nedostatkov“, ktoré okrem iného spočívali v tom, že prvostupňový orgán „nevyzval podnikateľa I. B., aby sa vyjadril k predmetu konania a výsledkom šetrenia, ktoré úrad v predmetnej veci vykonal, tak ako mu to ukladá § 12 ods. 5 zákona. Znemožnil mu tým uplatniť svoje prípadné návrhy a zaujať stanovisko k jednotlivým podkladom rozhodnutia“ (pozri časť II). Vzhľadom na zrušenie tohto rozhodnutia pre také závažné procesné nedostatky, aké pri jeho preskúmaní zistil a uviedol druhostupňový orgán, nebolo mu možné následne pripísať ten právny význam, ktorý mu pripísal tento orgán v konečnom rozhodnutí o pokute, najmä nebolo možné v danom kontexte z neho vychádzať tak, ako keby naďalej právne existovalo.

Okrem uvedeného oneskorenia s plnením uloženej povinnosti v liste z 2. septembra 1999, za ktoré sa sťažovateľka Úradu opakovane ospravedlnila, ústavný súd z obsahu spisu Úradu nezistil žiadnu takú skutočnosť v jej konaní, ktorá by svedčila o zámernom predlžovaní konania alebo o sťažovaní postupu Úradu pri výkone jeho právomoci. Sťažovateľka na prvú výzvu Úradu z 10. marca 1999 na doplnenie podania (návrhu na

začatie konania) reagovala v stanovenej lehote 7 dní od doručenia výzvy. Skutočnosť, že napriek tomuto doplneniu obsah jej návrhu na začatie konania naďalej nezodpovedal zákonným dôvodom na konanie vo veci zneužívania dominantného postavenia na relevantnom trhu označeným podnikateľom, nemôže byť sama osebe považovaná za spôsobenie prietáhov v konaní alebo za sťažovanie postupu správneho orgánu, pretože o takomto návrhu na začatie konania môže správny orgán rozhodnúť tak, že mu nevyhoví, resp. konanie zastaví z dôvodov uvedených v zákone (§ 12 ods. 2 ZOHS). Naproti tomu za zbytočné prietahy v zmysle čl. 48 ods. 2 ústavy možno považovať nielen nečinnosť štátneho orgánu, ale niekedy aj jeho nesprávnu činnosť (II. ÚS 33/99, II. ÚS 3/00).

Vzhľadom na všetky uvedené skutočnosti ústavný súd v danej veci nezistil také dôvody pre uloženie pokuty sťažovateľke po skončení správneho konania za nesplnenie povinnosti, ku ktorému došlo v jeho priebehu, ktoré by bolo možné považovať za relevantné a dostatočné. Ústavný súd preto vyslovil, že napadnutým rozhodnutím o pokute bolo porušené označené základné právo sťažovateľky zaručené v čl. 46 ods. 1 v spojení s čl. 1 ods. 1 a čl. 2 ods. 2 ústavy. Zároveň z uvedených dôvodov rozhodnutie Úradu č. 2000/SP/P/2/124 z 22. mája 2000 zrušil a podľa § 56 ods. 3 písm. b) zákona o ústavnom súde vrátil vec na ďalšie konanie. Ak Ústavný súd právoplatné rozhodnutie, opatrenie alebo iný zásah zruší a vec vráti na ďalšie konanie, ten, kto vo veci vydal rozhodnutie, rozhodol o opatrení alebo vykonal iný zásah, je povinný vec znova prerokovať a rozhodnúť. V tomto konaní alebo postupe je viazaný právnym názorom Ústavného súdu (§ 56 ods. 6 zákona o ústavnom súde).

P o u č e n i e : Proti tomuto rozhodnutiu nemožno podať opravný prostriedok.

V Košiciach 10. júla 2002