

Súd: Najvyšší správny súd SR
Spisová značka: 4Shk/1/2024
Identifikačné číslo súdneho spisu: 1018200134
Dátum vydania rozhodnutia: 25. 09. 2025
Meno a priezvisko sudcu, VSÚ: JUDr. Monika Valašiková
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2025:1018200134.1

ROZSUDOK V MENE SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Moniky Valašikovej, PhD., LL.M. a členov senátu prof. JUDr. PhDr. Petra Potáscha, PhD. a JUDr. Vlastimila Pavlikovského, v právnej veci žalobcov 1/: EUROSENSE, s.r.o., Kutuzovova 13, 831 03 Bratislava, IČO: 34 109 323, 2/: GEODIS Slovakia, s.r.o., Kapitulská 12, 974 01 Banská Bystrica, IČO: 31 595 537, obaja zastúpení Advokátskou kanceláriou Majeriková & Partners s.r.o., Kupeckého 8, 821 08 Bratislava, IČO: 35 917 440,, proti žalovanému (sťažovateľ): Protimonopolný úrad Slovenskej republiky, Drieňová 24, 826 03 Bratislava, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia Rady žalovaného č. 16/2017/ODK-2017/KH/R/2/035 zo dňa 27.11.2017, v konaní o kasačnej sťažnosti žalovaného proti právoplatnému rozsudku Správneho súdu v Bratislave č. k. BA-5S/17/2018 - 145 zo dňa 05. októbra 2023, takto

rozhodol:

- I. Kasačná sťažnosť sa zamietá.
- II. Žalobcom sa priznáva voči žalovanému nárok na úplnú náhradu trov konania.

odôvodnenie:

I. Konanie pred správnym súdom

1. Správny súd v Bratislave (ďalej aj ako „správny súd“) rozsudkom č. k. BA-5S/17/2018- 145 zo dňa 05. októbra 2023 (ďalej aj ako „napadnutý rozsudok“) postupom podľa § 191 ods. 1 písm. d) a e) zákona č. 162/2015 Z. z. Správneho súdneho poriadku v znení neskorších predpisov (ďalej len „SSP“) zrušil rozhodnutie Rady žalovaného č. 16/2017/ODK-2017/KH/R/2/035 zo dňa 27.11.2017, ktorým zmenil prvostupňové rozhodnutie žalovaného č. 16/2017/OKT-2017/KH/1/1/023 zo dňa 23.08.2017 a ktorým podľa § 38 ods. 1 písm. a) zákona č. 136/2001 Z. z. o ochrane hospodárskej súťaže a o zmene a doplnení zákona Slovenskej národnej rady č. 347/1990 Zb. o organizácii ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ochrane hospodárskej súťaže“ alebo „zákon č. 136/2001 Z. z.“) žalovaný uložil podnikateľovi - žalobcovi 2/ pokutu vo výške 3.706,- eur a podnikateľovi - žalobcovi 1/ pokutu vo výške 124.947,- eur za konanie spočívajúce v nastavení systému spolupráce najneskôr od 22.11.2004 do súčasnosti, ktoré zahŕňa:

- priame alebo nepriame určenie cien a ďalších obchodných, najmä licenčných podmienok výroby a distribúcie/predaja produktov;
- rozdelenie trhu prostredníctvom rozdelenia zákazníkov medzi podnikateľov žalobcu 2/ a žalobcu 1/, rozdelenie trhu prostredníctvom rozdelenia územia pre účely vykonania leteckého meračského snímkovania v prípadoch, kedy bolo vykonávané letecké meračské snímkovanie mimo pravidelného leteckého meračského snímkovania územia celej Slovenskej republiky a
- koluzívne správanie, v dôsledku ktorého podnikatelia - žalobca 1/ a žalobca 2/ (ďalej ako „žalobcovia“) koordinovali svoje správanie v procese verejných obstarávaní, obchodných verejných súťaží, prieskumov trhov a iných obdobných postupov je dohodou obmedzujúcou súťaž, ktorá má za cieľ obmedzenie súťaže na trhu výroby, distribúcie a predaja tovarov a služieb v oblasti leteckého

meračského snímkovania a produktov leteckej fotogrametrie na území Slovenskej republiky a ktorá je podľa ustanovenia § 4 ods. 1 v spojení s § 4 ods. 4 písm. a), c) a f) zákona č. 136/2001 Z. z. o ochrane hospodárskej súťaže a o zmene a doplnení zákona Slovenskej národnej rady č. 347/1990 Zb. o organizácii ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov v znení neskorších predpisov a čl. 101 ods. 1 Zmluvy o fungovaní Európskej únie zakázaná.

2. V ďalšom výroku rozhodnutia žalovaný v súlade s ustanovením § 32 ods. 2 písm. g) zákona č. 136/2001 Z. z. žalovaný zastavil správne konanie vo veci dohody obmedzujúcej súťaž podľa § 4 ods. 3 písm. b) zákona č. 136/2001 Z. z. v znení účinnom do 30.06.2014, nakoľko nepreukázal, že došlo k porušeniu ustanovenia § 4 ods. 3 písm. b) zákona č. 136/2001 Z. z. v znení účinnom do 30.06.2014. Zároveň podľa § 38h ods. 1 zákona č. 136/2001 Z. z. v znení účinnom od 18.4.2016 žalovaný v súvislosti s pokutou uloženou v bode III. výrokovej časti napadnutého rozhodnutia uložil žalobcom zákaz účasti vo verejnom obstarávaní na dobu troch rokov od právoplatnosti konečného rozhodnutia.

3. Správny súd v odôvodnení napadnutého rozsudku uviedol, že Rada žalovaného pristúpila v konaní o rozklade k zmene časového rámca definovania posudzovaného konania, a to bez toho, aby tento postup riadne odôvodnila a bez toho, aby sama vykonala ďalšie dokazovanie. Rada žalovaného v napadnutom rozhodnutí namiesto pôvodne v prvostupňovom konaní stanoveného časového rámca posudzovaného konania žalobcov vymedzeného „najneskôr od 06.12.2005 do 02.08.2013“ zmenila toto časové vymedzenie posudzovaného konania žalobcov na „najneskôr od 22.11.2004 do súčasnosti“, pričom túto zmenu časového vymedzenia nijak nevysvetlila. Začiatok konania vymedzila Rada žalovaného dátumom uzavretia Dohody o spojení diel, ktorá bola uzavretá v písomnej podobe medzi žalobcami, pričom posudzovaným konaním rozumela nielen samotnú dohodu, ale aj existenciu komunikácie medzi žalobcami, ktorú zabezpečil prvostupňový orgán vykonaným dokazovaním.

4. Správny súd poukázal na to, že z napadnutého rozhodnutia Rady žalovaného vyplýva, že posledný dôkaz o komunikácii medzi žalobcami nachádzajúcim sa v administratívnom spise je ku dňu 02.08.2013. Z napadnutého rozhodnutia Rady žalovaného tak nebolo správne mu súdu zrejmé, na základe čoho, akých dôkazov, Rada žalovaného uzavrela, že posudzovaný stav, t. j. existencia Dohody o spojení diel a vzájomnej komunikácie medzi žalobcami, trvá až do súčasnosti, t. j. ku dňu vydania napadnutého rozhodnutia Rady žalovaného. Správny súd tak vytkol Rade žalovaného absenciu akejkoľvek správnej úvahy v uvedenom smere, nakoľko skutkový záver, že posudzované konanie trvá do súčasnosti resp. presnejšie v deň vydania napadnutého rozhodnutia Rady žalovaného, nemá žiadnu oporu vo vykonanom dokazovaní.

5. Ku konštatovaniu Rady žalovaného v napadnutom rozhodnutí, že „aj prvostupňovým orgánom vyčíslená pokuta prekračovala zákonné maximum 10% z obratu, prepočet sumy pokuty Radou žalovaného po zohľadnení dlhšieho času porušovania by reálne nemal za následok zvýšenie sumy uloženej pokuty.“ správny súd dodal, že uvedeným tvrdením Rada žalovaného potvrdila nezákonnosť výšky pokuty uloženej žalovaným, avšak túto ponechala v nezmenenej výške tvrdiac, a to bez akejkoľvek správnej úvahy k odôvodneniu výšky pokuty, že hoci pôvodne uložená pokuta prekračovala zákonné maximum.

6. Podľa správneho súdu Rada žalovaného v napadnutom rozhodnutí tiež riadne nezdôvodnila, na základe čoho, akých konkrétnych ustanovení Dohody o spojení diel uzavretej medzi žalobcami, dospela k záveru, že už na prvý pohľad je zrejmy škodlivý účinok na súťaž a možno ju považovať za dohodu zakázanú už na základe cieľa. Rada žalovaného právne posúdila uvedenú dohodu z roku 2004 inak ako prvostupňový orgán, a preto bolo jej povinnosťou takéto právne posúdenie podporiť riadnou štruktúrovanou správnu úvahou. Rovnako podľa správneho súdu v napadnutom rozhodnutí absentuje správna úvaha a záver o tom, či celá vzájomná komunikácia žalobcov sa týka dohody z roku 2004 alebo len jej časť, ktorú je potrebné identifikovať.

7. Ďalej správny súd konštatoval, že napadnuté rozhodnutie Rady žalovaného považoval za protirečivé a zmatečné, pokiaľ Rada bez riadneho zdôvodnenia na jednej strane uvádza, že v prípade cieľových dohôd nie je potrebné presne definovať relevantné trhy, no na tom istom mieste poskytuje len letmé, veľmi všeobecné hodnotenie trhu so záverom, že dohoda obmedzujúca súťaž sa týkala podstatnej časti trhu, a to bez toho, aby uviedla, aký presne trh má na mysli. V uvedenom kontexte správny súd dáva do pozornosti záver Rady žalovaného, že pozícia žalobcov na trhu bola silná, ktorý bol uvedený bez toho, aby z napadnutého rozhodnutia vyplývalo, o aký trh sa jedná, a teda, či v konečnom dôsledku bolo ambíciou Rady žalovaného definovať relevantný trh alebo nie. Rada žalovaného v napadnutom rozhodnutí citovala rozsudok Súdného dvora EU vo veci C-32/11 zo 14. marca 2013, Allianz Hungária Biztosító Zrt. a i., no napriek citácii uvedeného rozsudku sa v napadnutom rozhodnutí nevenovala skutočným podmienkam fungovania a štruktúry relevantného trhu.

8. Záverom správny súd uviedol, že Rada žalovaného v napadnutom rozhodnutí jednoznačne nedefinovala, či sú žalobcovia skutočnými alebo potencionálnymi konkurentami vo vzťahu k zmene časového ohraničenia posudzovaného konania, najmä vo vzťahu k záveru, že sa jedná o trvajúci alebo pokračujúci delikt, k čomu nebolo Radou žalovaného vykonané žiadne dokazovanie. Z uvedeného dôvodu považoval napadnuté rozhodnutie Rady žalovaného za nepreskúmateľné a zistenie skutkového stavu nedostačujúce na riadne posúdenie veci. Z uvedeného dôvodu považoval aj námietky ohľadne nesprávneho právneho posúdenia za predčasné.

9. O trovách konania rozhodol správny súd podľa § 167 ods. 1 SSP tak, že žalobcom priznal voči žalovanému právo na úplnú náhradu dôvodne vynaložených trov konania.

II. Kasačná sťažnosť, vyjadrenie

10. Proti napadnutému rozsudku podal žalovaný v procesnom postavení sťažovateľa (ďalej ako „sťažovateľ“) v zákonnej lehote kasačnú sťažnosť z dôvodu podľa § 440 ods. 1 písm. f), g) a h) SSP, v ktorej navrhol, aby kasačný súd napadnutý rozsudok zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie. Zároveň navrhol, aby kasačný súd žalobcom nepriznal nárok na náhradu trov konania.

11. Sťažovateľ v kasačnej sťažnosti uviedol, že napadnutý rozsudok správneho súdu považuje za nedostatočne odôvodnený, keď sa správny súd k niektorým skutočnostiam nevyjadril a pri skutočnostiach, ku ktorým sa vyjadril to bolo nedostatočne a nezrozumiteľne. Poukázal pritom na judikatúru Ústavného súdu SR ohľadne náležitosti odôvodnenia rozhodnutí. Podľa sťažovateľa správny súd nesprávne právne posúdil závery sťažovateľa ohľadne dohody a komunikácie medzi žalobcami. Uviedol, že vzhľadom na výsledky posudzovania komunikácie medzi žalobcami a uzavretej dohody bolo potrebné tento právny stav posúdiť tak, že tieto majú byť posudzované spoločne ako zakázané konanie. Už samotný obsah predmetnej komunikácie predstavoval zakázané konanie, ktoré však v niektorých prípadoch zjavne nadväzovalo na dohodu uzavretú medzi žalobcami. Záver správneho súdu o tom, že v napadnutom rozhodnutí absentuje správna úvaha a záver o tom, či celá vzájomná komunikácia žalobcov sa týka dohody z roku 2004, alebo len jej časť, tak považoval za nesprávny. Zároveň podotkol, že prvostupňové a druhostupňové konanie tvoria jeden celok, preto rozhodnutia a ich odôvodnenia nemožno posudzovať izolovane.

12. K uvedenému bodu konštatoval, že existencia samotnej dohody nie je protiprávnou skutočnosťou sama o sebe. Avšak, správanie žalobcov na trhu preukázané získanou komunikáciou nadväzuje, resp. má svoj pôvod v uzavretej dohode, a z tohto dôvodu musia byť obe skutočnosti posudzované spoločne a to tak, že na seba bezprostredne nadväzujú a predstavujú jedno spoločné konanie žalobcov. V tomto zmysle bolo z dostupnej komunikácie žalobcov jasné, že po uzavretí dohody začali medzi sebou žalobcovia spolupracovať a koordinovali svoje správanie na trhu, čo vyplýva aj zo získanej komunikácie medzi nimi, pričom táto komunikácia medzi žalobcami mala počiatok v uzavretí dohody.

13. Rovnako sťažovateľ nesúhlasil ani s posúdením správneho súdu ohľadne zmeny časového obdobia trvania protiprávneho konania vo výroku napadnutého rozhodnutia. Sťažovateľ mal za to, že vzhľadom k tomu, že Rada úradu posúdila písomnú dohodu z roku 2004 spoločne so získanou komunikáciou medzi žalobcami ako jedno protiprávne konanie, bolo potrebné upraviť časové obdobie trvania protiprávneho konania žalobcov tak, že jeho začiatok naviazali na uzavretie dohody medzi žalobcami, t. j. odo dňa 22.11.2004. Keďže predmetná písomná dohoda z roku 2004 naďalej trvala aj v čase vydania rozhodnutia Rady a žalobcovia nijakým spôsobom do vydania rozhodnutia Rady nepredložili žiadne tvrdenie ani dôkaz o opaku, že by došlo k jej ukončeniu, resp. k ukončeniu protiprávneho konania, Rada úradu ustanovila trvanie protiprávneho konania žalobcov až do súčasnosti. Rada úradu preto nemala dôvod považovať konanie žalobcov za skončené. Skutočnosť, že dohoda medzi žalobcami bola ukončená bola prvýkrát uvedená až v súdnom konaní.

14. V tomto smere sťažovateľ uviedol, že pôvodné ohraničenie trvania konania žalobcov vychádzalo zo získaných dôkazov komunikácie medzi žalobcami, a preto bolo trvanie tohto konania ukončené dátumom posledného dôkazu, t. j. ku dňu 02.08.2013. Keďže sťažovateľ v nadväznosti na prvým stupňom vykonané dokazovanie a posúdenie písomnej dohody z roku 2004 a komunikácie medzi žalobcami upravil len výsledok tohto hodnotenia dôkazov a právnych skutočností, bolo potrebné upraviť aj časové ohraničenie trvania konania žalobcov a naviazať ich na dohodu. Nedošlo teda k novému vykonávaniu dôkazov ani k úprave ich hodnotenia vo vzťahu k porušeniu súťažných pravidiel, došlo len k náprave

nesprávneho výsledku tohto posúdenia, keďže všetky skutočnosti ktorými sa prvostupňový orgán zaoberal nasvedčovali práve takémuto výsledku, aký konštatoval vo svojom rozhodnutí sťažovateľ.

15. Sťažovateľ ďalej namietal záver správneho súdu o škodlivom účinku dohody žalobcov na súťaž. Podľa sťažovateľa, v napadnutom rozhodnutí jasne uviedol, že potencionálnym účinkom takých dohôd môže byť zánik hospodárskej súťaže medzi zmluvnými stranami dohody. Z uvedeného podľa sťažovateľa jasne vyplýva, že medzi žalobcami došlo k dohode, ktorá má za cieľ obmedziť hospodársku súťaž, keďže už z jej samotnej podstaty a cieľa vyplýva, že uzavretím písomnej dohody z roku 2004 a následným vzájomným postupom a koordináciou došlo k eliminácii súťaže medzi nimi. Protisúťažný cieľ tak vyplýva z kontextu konania žalobcov, právnych a skutkových okolností celého posudzovania konania žalobcov.

16. Sťažovateľ poukázal na rozsudok Súdneho dvora EU vo veci C-68/13 zo 11.09.2014, Groupement des cartes bancaires (CB) proti Európskej komisii a uviedol, že vykonaním dokazovaním v podobe zhromaždenej komunikácie medzi žalobcami bolo preukázané, že pôvodne individuálne dojednávané zmluvné vzťahy medzi žalobcami boli nahradené ich spoluprácou a spoločne stanovenými zmluvnými podmienkami, vrátane cenových, pričom koordinácia cien medzi podnikateľmi na trhu, predstavuje sama o sebe značný zásah do pravidiel upravujúcich hospodársku súťaž. Sťažovateľ tak mal za to, že v rozhodnutí adekvátne vyhodnotili, že vylúčením základného aspektu súťaže, ktorým je cena, ako aj ďalších obchodných podmienok, ktoré si vo fungujúcom konkurenčnom prostredí majú podnikatelia stanovovať samostatne bez kontaktov a vplyvu konkurentov, došlo k dohode, pri ktorej je už na prvý pohľad zrejmý škodlivý účinok na súťaž a možno ju považovať za dohodu zakázanú už na základe cieľa. Z uvedeného dôvodu podľa neho správny súd vychádzal z nesprávneho právneho posúdenia veci, keď nie je zrejmé, na základe čoho dospel k názoru, že dohodu žalobcov treba posudzovať izolovane.

17. Sťažovateľ mal za to, že v napadnutom rozhodnutí nadväzovali na už vykonané dokazovanie a vyhodnotenie protisúťažného správania žalobcov, keď uviedli, že dohoda má škodlivý účinok na súťaž, pričom tento záver v rozhodnutí Rady priamo nadväzoval na posúdenie tohto konania spoločne s existujúcou písomnou dohodou z roku 2004 medzi žalobcami, nakoľko práve v dôsledku existencie tejto písomnej dohody z roku 2004 došlo k počiatku porušovania súťažných pravidiel, a tieto dve skutočnosti ako príčina (písomná dohoda z roku 2004) a následok (správania žalobcov na trhu) spolu predstavovalo dohodu, ktorá má škodlivý účinok na súťaž. Tieto uvedené typy dohôd rozhodovacia prax Súdneho dvora EÚ a slovenských súdov aj teória súťažného práva dlhodobo zaraďuje medzi cieľové dohody.

18. Sťažovateľ následne namietal názor správneho súdu ohľadne definovania relevantného trhu. Podotkol, že relevantný trh je potrebné definovať len vtedy, ak je jeho definovanie potrebné pre určenie, či je dohoda schopná ovplyvniť trh medzi členskými štátmi alebo ak nemožno stanoviť cieľ obmedzenia hospodárskej súťaže (napr. rozsudok Súdneho dvora zo dňa 19.03.2003 vo veci T-213/00 CMA CGM proti Európskej komisii). Z konštantnej judikatúry Súdneho dvora EÚ podľa sťažovateľa vyplýva, že detailné vymedzenie relevantného trhu nie je potrebné v prípade tzv. cieľových dohôd, nakoľko cieľové dohody sú schopné už svojou samotnou podstatou narušiť hospodársku súťaž, a to bez ohľadu na dopady týchto dohôd na relevantný trh a bez ohľadu na to, aký je podiel účastníkov konania na relevantnom trhu. V tomto prípade nebolo preto potrebné konkrétne/podrobnejšie definovať trh, resp. námietky žalobcov, že poskytovali aj iné služby/tovary sú pri cieľových dohodách irelevantné. Trh bol však vymedzený jednak tovarovým relevantným trhom, a to v oblasti leteckého meračského snímkovania a produktov leteckej fotogrametrie, a jednak geografickým relevantným trhom, a to ako trh Slovenskej republiky. Zároveň dodal, že keďže konanie na prvom stupni a konanie na druhom stupni tvoria jeden celok, nebol povinný opakovať to, čo uviedol prvostupňový orgán v prípade fungovania a štruktúry trhu.

19. Ohľadne konkurenčného vzťahu medzi žalobcami sťažovateľ namietal, že pozícia žalobcov ako konkurentov sa posunutím časového obdobia v rozhodnutí nezmenila, keďže Rada úradu priamo nadviazala, že aj po uzavretí zmluvy vystupovali žalobcovia ako minimálne potencionálni konkurenti. Správny súd sa podľa sťažovateľa dopustil nesprávneho právneho posúdenia veci, keď v rozsudku vytkol Rade úradu, že neuviedla, v akom postavení sú žalobcovia na trhu, pričom je zrejmé, že rada sa ich postavením na trhu zaoberala v bode 36 rozhodnutia Rady, keď uvádza, že žalobcovia boli aj po roku 2004 v pozícii minimálne potencionálnych konkurentov, keďže z dôvodu zmluvy o spolupráci z roku 2004 už nemali dôvod reálne súťažiť.

20. Následne k tvrdeniam správneho súdu ohľadne výšky uloženej pokuty uviedol, že pri ukladaní pokuty aplikoval zákon v znení účinnom do 30.06.2014, konkrétne poukázal na § 38 ods. 1 zákona o ochrane hospodárskej súťaže. Pri výpočte pokuty postupoval úrad podľa v danom čase platného Metodického pokynu na ukládanie pokút, ktorý bol prijatý s cieľom transparentnosti prístupu úradu pri ukladaní pokút a vychádza z metodiky výpočtu pokút, ktorú prijala aj Európska komisia a iné úrady na ochranu hospodárskej súťaže. Po zohľadnení všetkých relevantných skutočností v súlade s Metodickým

pokynom následne preveril, či pokuta nepresahuje zákonných 10% z celkového obratu dosiahnutého podnikateľmi za účtovné obdobie predchádzajúce roku, v ktorom je vydané rozhodnutie. Keďže pokuta pri oboch žalobcoch prekračovala zákonnú 10%-nú hranicu celkového obratu, úrad upravil výšku pokuty na hodnotu 10% z celkového obratu každého zo žalobcov. Výsledná výška pokuty po úprave tak predstavovala sumy uvedené aj vo výroku prvostupňového rozhodnutia, čím bola zákonná maximálna hranica pre uloženie pokuty dodržaná.

21. Na základe vyššie uvedeného uviedol, že jeho posúdenie pokuty v napadnutom rozhodnutí smerovalo k tomu, že ak by sa výpočet pokuty robil nanovo s prihliadnutím na dlhšie časové obdobie ako bolo pôvodne úradom zohľadňované, základná suma by bola jednoznačne vyššia, avšak táto základná suma by musela byť opätovne znížená na maximálnu zákonnú hranicu 10% z celkového obratu, čím by sa opätovne sťažovateľ dopracoval k rovnakému výsledku ako úrad v prvostupňovom rozhodnutí. Konštatovanie správne súdu, že sťažovateľ potvrdil nezákonnosť výšky pokuty a ponechal výšku pokuty v nezmenenej výške bez akejkoľvek správnej úvahy je teda neopodstatnené, nesprávne a nemá oporu v napadnutých rozhodnutiach. Taktiež dodal, že závery správneho súdu považuje za nedostatočne odôvodnené, pričom zo strany správneho súdu došlo k nesprávnemu právnemu posúdeniu všetkých právnych otázok, keďže v rámci nich konštatuje nedostatočné zistenie skutkového stavu úradom, hoci v rozsudku absentuje vysporiadanie sa s argumentami sťažovateľa, ktoré uviedol v rozhodnutiach a aj vo vyjadreniach k námietkam žalobcov.

22. Záverom sťažovateľ namietal odklon od rozhodovacej praxe správneho súdu, ale aj kasačného súdu, najmä v zadaní cieľovej dohody, vymedzení relevantného trhu pri cieľových dohodách a vyhodnocovaní komunikácie a písomnej dohody žalobcov. Poukázal napríklad na rozhodnutia Najvyššieho súdu SR sp. zn. 2Sžhk/2/2018 zo dňa 08.12.2020, sp. zn. 3Sžh/4/2010 zo dňa 21.05.2013, sp. zn. 4Sžhk/1/2019 zo dňa 04.11.2020, sp. zn. 6Sžhk/1/2017 zo dňa 20.03.2019.

23. Žalobcovia v spoločnom vyjadrení ku kasačnej sťažnosti zo dňa 30.01.2024, prostredníctvom spoločného právneho zástupcu uviedli, že s názorom sťažovateľa ohľadne neodôvodnenia napadnutého rozsudku nesúhlasia, považujú ho za riadne odôvodnený a zrozumiteľný, pričom jeho závery považujú za logické a vzájomne súladné aj podľa § 139 ods. 2 SSP. Podľa žalobcov je to práve rozhodnutie sťažovateľa, ktoré trpí vadou nedostatočného odôvodnenia keď sťažovateľ nepreukázal, že ide o dohodu zakázanú na základe cieľa. Uviedli, že vyhlásenie spolupráce žalobcov za dohodu zakázanú už na základe cieľa bolo zo strany sťažovateľa účelové, s cieľom zjednodušiť si situáciu v časovej tiesni, čo im umožnilo vyhnúť sa povinnosti presne definovať relevantný trh, resp. vysporiadať sa s námietkami žalobcov, že v prípade posúdenia dohody žalobcov boli splnené podmienky výnimky podľa č. 101 ods. 3 ZFEÚ a § 4 ods. 5 zákona o ochrane hospodárskej súťaže. V rozhodnutí sťažovateľa podľa žalobcov nie sú uvedené presné ustanovenia dohody z roku 2004, ktoré analyzoval vo vzťahu k záveru, že už na prvý pohľad je zrejmý škodlivý účinok na súťaž.

24. K námietkam sťažovateľa ohľadne zmeny časového rámca definovania posudzovaného konania uviedli, že trvajú na tom, že sťažovateľ nemal dôvod posudzované obdobie rozšíriť a ustáliť, že protiprávne konanie nemožno považovať za ukončené. Rozhodnutie sťažovateľa v tejto časti považovali za neodôvodnené, v spise neexistuje dôkaz o tom, že spolupráca v zmysle Licenčnej zmluvy medzi žalobcami naďalej trvala a sťažovateľ nemal záujem takýto dôkaz od žalobcov získať, keď sám potvrdil, že dokazovanie nedopĺňal. Žalobcovia zdôraznili, že pokračovanie konania žalobcov nebola predmetom skúmania a dokazovania v administratívnom konaní. Preto považovali zmenu časového vymedzenia zo strany sťažovateľa za arbitrárne, bez akéhokoľvek vysvetlenia a opory vo vykonanom dokazovaní.

25. Ku namietanému škodlivému účinku na súťaž žalobcovia uviedli, že právny záver sťažovateľa o škodlivom účinku nebol odôvodnený, keď k tomuto záveru prišiel bez identifikácie dôkazov, či správnej úvahy. V zmysle rozsudkov Súdneho dvora EÚ, na ktoré aj sťažovateľ poukazuje, bol povinný špecifikovať obsah dohody, resp. jej jednotlivých ustanovení a zadaní cieľov, ktoré žalobcovia sledovali uzatvorením dohody a zároveň sa sústrediť na hospodársky a právny kontext dohody. Rovnako bol povinný zohľadniť skutočné konanie a správanie sa účastníkov dohody, sústrediť sa na podmienky fungovania a štruktúry relevantného trhu. Uvedené, podľa žalobcov, sťažovateľ pri svojom rozhodovaní neaplikoval.

26. Žalobcovia ďalej poukázali na skutočnosť, že aj podľa rozhodnutia Rady č. 2015/KH/R/2/037 zo dňa 24.09.2015 sa mal prvostupňový orgán zaoberať definíciou relevantného trhu, k čomu však neprišlo a preto opakovane uviedli, že vyhlásenie spolupráce žalobcov za dohodu zakázanú už na základe cieľa bolo predčasné. Podotkli, že sťažovateľ sa podľa nich odvoláva na judikatúru súdov, ktorej právne inštitúty sám nespĺňa a preto svedčia skôr v prospech žalobcov. Taktiež namietali, že tovarovo relevantný trh na účely správneho konania ako trh výroby, distribúcie tovarov a služieb a predaja tovarov a služieb nie je možné zúžiť iba na licencie k produktom odvodeným z leteckého snímkovania tak, ako to spravil

sťažovateľ. Vzhľadom na absenciu, resp. nesprávne zadefinovanie relevantného trhu dochádza aj k nedostatočnému zadefinovaniu konkurencie.

27. V ďalšom žalobcovia uviedli, že v správnom a aj v súdnom konaní viackrát preukázali, že konkurentmi neboli. V čase podpisu zmluvy konkurencia medzi nimi neexistovala nakoľko každý žalobca vlastnil iné dielo, ktoré spojili a preto si ani konkurovať nemohli. K výške pokuty konštatovali, že sťažovateľ mal v napadnutom rozhodnutí vykonať dokazovanie a vyhodnotiť závažnosť konania žalobcov za celé konanie, t. j. do „súčasnosti“. Touto otázkou sa však sťažovateľ nezaoberal a iba prevzal posúdenie prvostupňového orgánu a aplikoval ho na nové, dlhšie časové obdobie bez akejkoľvek právnej argumentácie, či správnej úvahy.

28. Záverom k sťažovateľom namietanému odklonu od rozhodovacej praxe kasačného súdu konštatovali, že chyba napadnutého rozhodnutia nebola v právnom posúdení vymedzenia relevantného trhu pri cieľových dohodách ale v jeho nedostatočnom odôvodnení a zistení skutkového stavu. Z vyššie uvedených dôvodov navrhli, aby kasačný súd kasačnú sťažnosť podľa § 461 SSP zamietol a žalobcom priznal právo na úplnú náhradu trov konania.

III. Konanie na kasačnom súde

29. Prejednávaná vec bola dňa 12.07.2024 predložená Najvyššiemu správneému súdu Slovenskej republiky (ďalej aj „najvyšší správny súd“ alebo „kasačný súd“) a bola náhodným výberom pridelená na rozhodnutie senátu 4S - sp. zn. 4Shk/1/2024, ktorý o nej rozhodol v zložení uvedenom v záhlaví tohto rozhodnutia.

30. Kasačný súd z obsahu predloženého administratívneho spisu zistil, že sťažovateľ ako prvostupňový správny orgán v konaní č. 0020/OKT/2013 vydal dňa 13.11.2014 rozhodnutie č. 2014/KH/1/1/038, ktorým rozhodol, že konanie žalobcov v čase najneskôr od 06.12.2005 do 02.08.2013 spočívajúce v dohode obsahujúcej činnosti uvedené vo výroku rozhodnutia je dohodou obmedzujúcou súťaž, ktorá je zakázaná, za čo bola každému zo žalobcov uložená pokuta. Rada žalovaného (sťažovateľ) ako odvolací správny orgán na základe rozkladu žalobcov zrušila rozhodnutím č. 2015/KH/R/2/037 zo dňa 24.09.2015 a vec vrátila prvostupňovému orgánu na nové prejednanie a rozhodnutie.

31. Po vrátení veci prvostupňový orgán vydal nové rozhodnutie zo dňa 23.08.2017 č. 16/2017/OKT-2017/KH/1/1/023, ktorým rozhodol tak, že:

„I. Konanie podnikateľov - žalobcu 2/ a žalobcu 1/ v trvaní najneskôr od 06.12.2005 do 02.08.2013 spočívajúce v

- priamom alebo nepriamom určení cien a ďalších obchodných, najmä licenčných podmienok výroby a distribúcie/predaja produktov;

- rozdelení trhu prostredníctvom rozdelenia zákazníkov medzi podnikateľov - žalobcu 2/ a žalobcu 1/; rozdelení trhu prostredníctvom rozdelenia územia pre účely vykonania leteckého meračského snímkovania v prípadoch, kedy bolo vykonávané letecké meračské snímkovanie mimo pravidelného leteckého meračského snímkovania územia celej Slovenskej republiky;

- koluzívnom správaní, v dôsledku ktorého podnikatelia - žalobcovia koordinovali svoje správanie v procese verejných obstarávaní, obchodných verejných súťaží, prieskumov trhov a iných obdobných postupov,

je dohodou obmedzujúcou súťaž, ktorá má za cieľ obmedzenie súťaže na relevantnom trhu výroby, distribúcie a predaja tovarov a služieb v oblasti leteckého meračského snímkovania a produktov leteckej fotogrametrie na území Slovenskej republiky a ktorá je podľa ustanovenia § 4 ods. 1 v spojení s § 4 ods. 3 písm. a), c) a f) zákona č. 136/2001 Z. z. o ochrane hospodárskej súťaže a o zmene a doplnení zákona Slovenskej národnej rady č. 347/1990 Zb. o organizácii ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov v znení účinnom do 30.06.2014 a čl. 101 ods. 1 Zmluvy o fungovaní Európskej únie zakázaná.

II. V súlade s ustanovením § 32 ods. 2 písm. g) zákona č. 136/2001 Z. z. o ochrane hospodárskej súťaže a o zmene a doplnení zákona Slovenskej národnej rady č. 347/1990 Zb. o organizácii ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov v znení účinnom do 30.06.2014, nakoľko nepreukázal, že došlo k porušeniu ustanovenia § 4 ods. 3 písm. b) zákona č. 136/2001 Z. z. o ochrane hospodárskej súťaže a o zmene a doplnení zákona Slovenskej národnej rady č. 347/1990 Zb.

o organizácii ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov v znení účinnom do 30.06.2014.

III. Podľa § 38 ods. 1 zákona č. 136/2001 Z. z. o ochrane hospodárskej súťaže a o zmene a doplnení zákona Slovenskej národnej rady č. 347/1990 Zb. o organizácii ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov v znení účinnom do 30.06.2014 žalovaný za konanie uvedené v bode I. výrokovej časti tohto rozhodnutia uložil podnikateľovi - žalobcovi 2/ pokutu vo výške 3 706 EUR a podnikateľovi - žalobcovi 1/ pokutu vo výške 124 947 EUR.

IV. Podľa § 38h ods. 1 zákona č. 136/2001 Z. z. o ochrane hospodárskej súťaže a o zmene a doplnení zákona Slovenskej národnej rady č. 347/1990 Zb. o organizácii ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov v znení účinnom od 18.4.2016 žalovaný za konanie uvedené v bode I. výrokovej časti tohto rozhodnutia v súvislosti s pokutou uloženou v bode III. výrokovej časti tohto rozhodnutia uložil podnikateľovi - žalobcovi 2/ zákaz účasti vo verejnom obstarávaní na dobu troch rokov od právoplatnosti konečného rozhodnutia, podnikateľovi - žalobcovi 1/ zákaz účasti vo verejnom obstarávaní na dobu troch rokov od právoplatnosti konečného rozhodnutia.“

32. Žalobcovia proti uvedenému rozhodnutiu podali rozklad, o ktorom rozhodol sťažovateľ v odvolacom konaní napadnutým rozhodnutím č. 16/2017/ODK-2017/KH/R/2/035 zo dňa 27.11.2017 tak, že zmenil prvostupňové rozhodnutie č. 16/2017/OKT-2017/KH/1/1/023 z 23.08.2017 takto:

„Bod I. výrokovej časti rozhodnutia znie:

Konanie podnikateľov - žalobcu 2/ a žalobcu 1/ spočívajúc v nastavení systému spolupráce najneskôr od 22.11.2004 do súčasnosti, ktorý zahŕňa

- priame alebo nepriame určenie cien a ďalších obchodných, najmä licenčných podmienok výroby a distribúcie/predaja produktov;

- rozdelenie trhu prostredníctvom rozdelenia zákazníkov medzi podnikateľov žalobcu 2/ a žalobcu 1/, rozdelenie trhu prostredníctvom rozdelenia územia pre účely vykonania leteckého meračského snímkovania v prípadoch, kedy bolo vykonávané letecké meračské snímkovanie mimo pravidelného leteckého meračského snímkovania územia celej Slovenskej republiky a

- koluzívne správanie, v dôsledku ktorého podnikatelia - žalobcovia koordinovali svoje správanie v procese verejných obstarávaní, obchodných verejných súťaží, prieskumov trhov a iných obdobných postupov

je dohodou obmedzujúcou súťaž, ktorá má za cieľ obmedzenie súťaže na trhu výroby, distribúcie a predaja tovarov a služieb v oblasti leteckého meračského snímkovania a produktov leteckej fotogrametrie na území Slovenskej republiky a ktorá je podľa ustanovenia § 4 ods. 1 v spojení s § 4 ods. 4 písm. a), c) a f) zákona č. 136/2001 Z. z. o ochrane hospodárskej súťaže a o zmene a doplnení zákona Slovenskej národnej rady č. 347/1990 Zb. o organizácii ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov v znení neskorších predpisov a čl. 101 ods. 1 Zmluvy o fungovaní Európskej únie zakázaná.

Bod II. výrokovej časti rozhodnutia ostal nezmenený.

Bod III. výrokovej časti rozhodnutia znie:

Podľa § 38 ods. 1 písm. a) zákona č. 136/2001 Z. z. o ochrane hospodárskej súťaže a o zmene a doplnení zákona Slovenskej národnej rady č. 347/1990 Zb. o organizácii ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov v znení neskorších predpisov žalovaný za konanie uvedené v bode I. výrokovej časti rozhodnutia uložil podnikateľovi - žalobcovi 2/ pokutu vo výške 3 706 EUR a podnikateľovi - žalobcovi 1/ pokutu vo výške 124 947 EUR.

Bod IV. výrokovej časti rozhodnutia ostal nezmenený.“

IV. Právne predpisy a právne názory kasačného súdu

33. Najvyšší správny súd ako súd kasačný preskúmal rozsudok správneho súdu v medziach sťažnostných bodov (§ 438 ods. 2, § 445 ods. 1 písm. c), ods. 2 SSP), pričom po zistení, že kasačná sťažnosť bola podaná oprávnenou osobou v zákonnej lehote (§ 442 ods. 1, § 443 ods. 2 písm. a) SSP) a že ide o rozhodnutie, proti ktorému je kasačná sťažnosť prípustná (§ 439 ods. 1 a ods. 2 SSP), vo veci v zmysle § 455 SSP nenariadil pojednávanie a po neverejnej porade senátu jednomyselne dospel k záveru, že kasačná sťažnosť nie je dôvodná.

34. Podľa § 2 ods. 1 a 2 SSP, v správnom súdnictve poskytuje správny súd ochranu právam alebo právom chráneným záujmom fyzickej osoby a právnickej osoby v oblasti verejnej správy a rozhoduje v ďalších veciach ustanovených týmto zákonom. Každý, kto tvrdí, že jeho práva alebo právom chránené záujmy boli porušené alebo priamo dotknuté rozhodnutím orgánu verejnej správy, opatrením orgánu

verejnej správy, nečinnosťou orgánu verejnej správy alebo iným zásahom orgánu verejnej správy, sa môže za podmienok ustanovených týmto zákonom domáhať ochrany na správnom súde.

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

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

37. Podľa § 4 ods. 2 zákona o ochrane hospodárskej súťaže, dohodou obmedzujúcou súťaž nie je dohoda medzi podnikateľmi, zosúladený postup podnikateľov ani rozhodnutie združenia podnikateľov, ak ich účinok na súťaž je zanedbateľný. Dohoda medzi podnikateľmi, zosúladený postup podnikateľov, ako aj rozhodnutie združenia podnikateľov má zanedbateľný účinok na súťaž, ak trhové podiely podnikateľov, ktorí sú účastníkmi dohody medzi podnikateľmi, zosúladeného postupu podnikateľov, alebo rozhodnutia združenia podnikateľov, neprekračujú prahové hodnoty, ktoré ustanoví úrad všeobecne záväzným právnym predpisom. Zanedbateľný účinok na súťaž nemá dohoda medzi podnikateľmi, zosúladený postup podnikateľov ani rozhodnutie združenia podnikateľov, ak má za cieľ obmedzovanie súťaže.

38. Podľa § 4 ods. 3 zákona o ochrane hospodárskej súťaže, na účely tohto zákona

a) dohoda podnikateľov je každý ústny alebo písomný súhlasný prejav vôle jej účastníkov, ako aj iný súhlasný prejav vôle vyvolaný z ich konania,

b) zosúladený postup podnikateľov je koordinácia správania podnikateľov, ktorá nenapĺňa znaky dohody podnikateľov podľa písmena a) a ktorú nemožno označiť ako prirodzené nasledovanie správania iného podnikateľa,

c) rozhodnutie združenia podnikateľov je právny akt orgánu združenia, ako aj odporúčanie orgánu združenia.

39. Podľa § 37 ods. 1 zákona o ochrane hospodárskej súťaže, ak nie je v tomto zákone ustanovené inak, postupuje sa v konaní na úrade podľa všeobecných predpisov o správnom konaní (Zákon č. 71/1967 Zb.).

40. Podľa § 38 ods. 1 písm. a) zákona o ochrane hospodárskej súťaže, úrad za porušenie zákazu dohody obmedzujúcej súťaž, uloží podnikateľovi pokutu do 10 % z obratu podľa § 3 ods. 5 za predchádzajúce účtovné obdobie, ak § 38d neustanovuje inak.

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

42. Kasačný súd k námietkam sťažovateľa ohľadne nepreskúmateľnosti napadnutého rozsudku správneho súdu a vysporiadania sa s jeho námietkami uvádza, že v zmysle ustálenej rozhodovacej praxe Ústavného súdu Slovenskej republiky je jedným z princípov, ktoré predstavujú súčasť práva na?riadny a spravodlivý proces, ako aj pojmu právneho štátu, povinnosť súdov svoje rozhodnutia riadne odôvodniť, v správnom súdnictve s odkazom na ustanovenie § 139 ods. 2 SSP. Odôvodnenie rozhodnutia musí sledovať účel vyložiť dôvodnosť, zákonnosť a spravodlivosť tohto záverečného úsudku správneho súdu. Odôvodnenie rozhodnutia je tiež prostriedkom kontroly správnosti postupu správneho súdu pri vydávaní rozhodnutia z hľadiska možnosti preskúmania tohto rozhodnutia na základe podaného opravného prostriedku, ako aj prostriedkom kontroly súdnej moci verejnosťou. Rozhodnutie správneho súdu, ktoré je nepreskúmateľné pre nedostatok dôvodov alebo pre nezrozumiteľnosť nedáva dostatočné záruky pre to, že nebolo vydané v dôsledku ľubovôle a spôsobom porušujúcim ústavne zaručené právo na spravodlivý proces.

43. Integrálnou súčasťou základného práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky je tak právo účastníka konania na také odôvodnenie súdneho rozhodnutia, ktoré jasne a zrozumiteľne dáva odpovede na všetky právne a skutkovo relevantné otázky súvisiace s predmetom súdnej ochrany, t. j. s uplatnením nárokov a obranou proti takému uplatneniu (napr. uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. IV. ÚS 115/03 zo dňa 03. 07. 2003, nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. III. ÚS 60/04 zo dňa 19.05.2004). Súd však nemusí dať odpoveď na všetky otázky nastolené účastníkom konania, ale len na tie, ktoré majú pre vec podstatný význam, prípadne dostatočne objasňujú skutkový a právny základ rozhodnutia. Odôvodnenie rozhodnutia súdu, ktoré stručne a jasne objasní skutkový a právny základ rozhodnutia, postačuje na záver o tom, že z tohto aspektu je plne

realizované základné právo účastníka na spravodlivý proces (uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. III. ÚS 209/04 zo dňa 23. 06. 2004 alebo aj rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Ruiz Torija v. Španielsko)

44. Z ustálenej rozhodovacej praxe vyplýva, že sťažovateľom namietaná nepreskúmateľnosť rozsudku správneho súdu by musela vyplývať z absencie dôvodov podstatných pre rozhodnutie súdu. Zákonným limitom doktríny nepreskúmateľnosti rozhodnutia správneho súdu sú také vady odôvodnenia rozhodnutia, na základe ktorých rozhodnutie neobsahuje žiadne odôvodnenie, alebo existencia takých zásadných procesných väd, pre ktoré je preskúmanie napadnutého rozhodnutia nevyhnutné (rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Abdullayev proti Rusku). Nepreskúmateľnosť rozsudku je daná v prípade, ak chýbajú zásadné vysvetlenia dôvodov rozhodnutia súdu, pričom subjektívnu nespokojnosť sťažovateľa s obsahom odôvodnenia nemožno považovať za vyhovujúcu dôvodu kasačnej sťažnosti v zmysle § 440 ods. 1 písm. f) SSP. Kasačný súd konštatuje, že napadnutý rozsudok správneho súdu všetky relevantné atribúty riadneho odôvodnenia spĺňa, pričom sa správny súd vysporiadal so všetkými zásadnými otázkami prejednávanej veci.

45. Kasačný súd po vyhodnotení kasačnej sťažnosti vo vzťahu k napadnutému rozsudku správneho súdu vo vzťahu k obsahu súdneho a pripojeného administratívneho spisu konštatuje, že nezistil dôvod na to, aby sa odchýlil od logických argumentov a relevantných právnych záverov uvedených v odôvodnení napadnutého rozsudku správneho súdu, ktoré vytvárajú dostatočné právne východiská pri vyslovení výroku napadnutého rozsudku. Senát kasačného súdu považuje právne posúdenie preskúmvanej veci správnym súdom za správne a súladné so zákonom.

46. Správny súd v uvedenej právnej veci dospel k záveru, že napadnuté rozhodnutie sťažovateľa je nepreskúmateľné zistenie skutkového stavu je nedostatočné na riadne posúdenie veci, preto toto rozhodnutie zrušil s poukazom na ustanovenie § 191 ods. 1 písm. d) a e) SSP a vec vrátil sťažovateľovi na ďalšie konanie. Podľa názoru kasačného súdu nedostatočné odôvodnenie rozhodnutia správneho orgánu vo všeobecnej rovine pri jeho naplnení predstavuje dôvod pre zrušenie rozhodnutia správneho orgánu (§ 191 ods. 1 písm. d) SSP). Súd posudzuje zákonnosť postupov a rozhodnutí správnych orgánov, pričom úlohou správneho súdu nie je nahrádzať svojím postupom a rozhodnutím činnosť správnych orgánov. V nadväznosti na to, pokiaľ v odôvodnení rozhodnutia správneho orgánu chýbajú dôvody spĺňajúce požiadavku individuálneho a presvedčivého zdôvodnenia prijatých záverov pri vysporiadaní sa s tvrdeniami účastníkov konania ako aj nedostatočné zistenie skutkového stavu na riadne posúdenie veci, trpí rozhodnutie správneho orgánu nedostatkom, ktorý rozhodne zakladá dôvod jeho zrušenia podľa § 191 ods. 1 písm. d) a e) SSP.

47. Len náležité a presvedčivé odôvodnenie rozhodnutia správneho orgánu je spôsobilé presvedčiť účastníkov konania o správnosti postupu a zákonnosti samotného prijatého rozhodnutia. Iba odôvodnenie rozhodnutia správneho orgánu spĺňajúce takúto kvalitu umožňuje zároveň naplnenie kontrolnej funkcie, ktorá patrí správneho súdu pri prieskume zákonnosti takéhoto rozhodnutia. Ak preskúmvané rozhodnutie dostatočné dôvody po skutkovej i po právnej stránke neuvádza, nevytvára ani základ pre samotný vecný prieskum zákonnosti v nadväznosti na ostatné vecné námietky obsiahnuté v žalobných bodoch (napríklad rozsudok Najvyššieho správneho súdu sp. zn. 6Sak/1/2024 zo dňa 30.04.2024).

48. Podľa ustálenej rozhodovacej praxe je pri hodnotení preskúmateľnosti rozhodnutia správneho orgánu potrebné aplikovať v zásade rovnaké princípy ako pri posudzovaní preskúmateľnosti súdnych rozhodnutí a vychádzať z princípu právneho štátu (článok 1 ods. 1 Ústavy SR) a zo zohľadnenia práva na súdnu a inú právnu ochranu (článok 46 Ústavy SR). V zmysle uvedenej judikatúry kasačný súd zdôrazňuje, aby na každú námietku bola daná podrobná odpoveď a rozsah povinnosti odôvodniť rozhodnutie sa môže meniť podľa povahy rozhodnutia a musí byť analyzovaný s ohľadom na okolnosti každého prípadu. Ak však správny orgán v odôvodnení nereaguje na zásadnú relevantnú námietku prednesenú žalobcom (v tomto prípade žalobcami), je potrebné tento nedostatok považovať za prejav arbitrárnosti - svojoľnosti postupu a rozhodovacej činnosti správneho orgánu.

49. Po oboznámení sa s napadnutým rozsudkom správneho súdu a napadnutým rozhodnutím sťažovateľa, má kasačný súd za to, že záver správneho súdu o nepreskúmateľnosti rozhodnutia sťažovateľa je správny. Preskúmvané rozhodnutie sťažovateľa atribúty náležitého, a teda zrozumiteľného a aj dostatočného odôvodnenia nespĺňa. A to predovšetkým pre nedostatok kvalitatívneho odôvodnenia rozhodnutia, ako aj jeho zmätočných záverov. Kasačný súd musí zhodne so správnym súdom konštatovať, že z odôvodnenia napadnutého rozhodnutia sťažovateľa nie je zrejmé, na základe akých skutočností, resp. dôkazov dospel k svojim záverom o tom, že pri dohode žalobcov je zrejmý jej škodlivý účinok na súťaž a možno ju považovať za dohodu zakázanú už na základe cieľa ako aj záverom, že dohodu žalobcov je potrebné považovať za zakázanú.

50. Rozhodnutie sťažovateľa kasačný súd považuje za protirečivé a samotnú argumentáciu sťažovateľa za zmätočnú, keď na jednej strane poukazuje na skutočnosť, že správne konanie tvorí jeden celok a preto v zásade nedoplňal dokazovanie a rovnako ani nepovažoval za potrebné opakovať zistenia a skutočnosti uvedené v prvostupňovom rozhodnutí, pričom sám na strane 8 napadnutého rozhodnutia uvádza, že prvostupňové rozhodnutie správneho orgánu a jeho závery považuje za protirečivé (z uvedeného dôvodu aj prvostupňové rozhodnutie zmenil) a právne názory za nesprávne.

51. Kasačný súd v tomto smere nespochybňuje, že dohoda uzavretá žalobcami mohla byť dohodou, pri ktorej je už na prvý pohľad zrejмый škodlivý účinok na súťaž a možno ju považovať za dohodu zakázanú už na základe cieľa a preto nie je ani potrebné presne definovať relevantný trh. Uvedený právny názor mal však sťažovateľ riadne odôvodniť a uviesť, z čoho jeho závery vychádzajú. Za nedostatočné tak kasačný súd považuje, súladne so správnym súdom, odôvodnenie rozhodnutia sťažovateľa, nakoľko z neho nie je zrejмый, na základe akých dôkazov a zistení dospel k uvedenému záveru. Kasačný súd rovnako nespochybňuje, že sťažovateľ pri posúdení prejednávanej veci vychádzal zo skutkového stavu zisteného prvostupňovým správnym orgánom, no uvedené ho nezbavuje zákonnej povinnosti svoje závery riadne odôvodniť a preukázať, na základe ktorých konkrétnych zistení a dôkazov získanými v rámci správneho konania zmenil závery prvostupňového správneho orgánu.

52. Pre riadne odôvodnenie rozhodnutia nepostačuje, pokiaľ sťažovateľ ako odvolací orgán síce prevezme zistený skutkový stav, no následne zmení právne posúdenie veci, (pričom nedoplní dokazovanie) no nie je z neho zrejмый, na základe akých relevantných skutočností tak rozhodol. Uvedené platí obzvlášť za situácie, keď sťažovateľ najskôr zrušil rozhodnutie prvostupňového orgánu práve z dôvodu, aby sa prvostupňový orgán zaoberal definíciou relevantného trhu, riadne identifikoval a rozlíšil komunikáciu žalobcov a vysporiadal sa s otázkou postavenia žalobcov ako konkurentov. Kasačný súd má vzhľadom na vyššie uvedené za to, že takto všeobecne vymedzené právne posúdenie nie je dostatočné ani pre posúdenie skutočného dopadu na trh. Z tohto dôvodu nie je preto relevantné ani poukazovanie sťažovateľa na ustálenú judikatúru kasačného súdu ohľadne posúdenia relevantného trhu, škodlivého účinku dohody na súťaž a posúdenie dohody ako cieľovej dohody.

53. Kasačný súd v tomto smere uvádza, že rovnako nespochybňuje námietky sťažovateľa, že dohoda žalobcov nemohla byť posudzovaná izolovane od komunikácie žalobcov. Uvedený záver však podľa kasačného súdu musí byť v napadnutom rozhodnutí sťažovateľa aj riadne odôvodnený. Pokiaľ prvostupňový orgán dospel po vyhodnotení dôkazov k záveru, že dohoda nie je zakázaná na základe protisúťažného cieľa, nepodarilo sa mu preukázať ani protisúťažné účinky dohody a za zakázanú považoval len komunikáciu medzi žalobcami (preto uvedené posudzoval izolovane), sťažovateľ v napadnutom rozhodnutí musí zmenu tohto právneho názoru vyčerpávajúco a nespochybniteľne odôvodniť s poukazom na konkrétne ustanovenia dohody, z ktorých vychádzal, resp. jej obsah a kontext. Uvedená povinnosť vyplýva aj z rozsudku Súdného dvora EÚ vo veci C-32/11 zo 14. marca 2013, Allianz Hungária Biztosító Zrt. a i., na ktorý sťažovateľ poukazoval. Rovnakým spôsobom bol povinný v tejto súvislosti vyhodnotiť aj vzájomnú komunikáciu medzi žalobcami, konkrétne, či celá komunikácia medzi žalobcami sa týka dohody žalobcov, prípadne len jej časť aby mohol dospieť k záveru, že uvedené nie je možné posudzovať izolovane.

54. V ďalšom kasačný súd konštatuje, že rovnaké posúdenie možno aplikovať aj v otázkach ohľadne zmeny časového obdobia trvania protiprávneho konania, k záverom ohľadne výšky pokuty aj konkurenčného vzťahu medzi žalobcami. V prípade konkurenčného vzťahu medzi žalobcami kasačný súd už uviedol, že v napadnutom rozhodnutí (bod 12 napadnutého rozhodnutia) sám sťažovateľ uviedol, že úlohou prvostupňového orgánu bolo vysporiadať sa s otázkou postavenia účastníkov ako vzájomných konkurentov, skutočných či potencionálnych. Prvostupňový orgán tak vo svojom rozhodnutí zo dňa 23.08.2017 vyhodnotil, že žalobcovia od roku 2004 boli v postavení potencionálnych konkurentov. Následne však sťažovateľ v napadnutom druhostupňovom rozhodnutí konštatoval, že žalobcovia boli priamymi konkurentmi a ďalej, že boli minimálne potencionálnymi konkurentmi.

55. Uvedené, ako už konštatoval aj správny súd, je podstatné najmä v súvislosti so zmenou časového ohraničenia protiprávneho konania žalobcov. Pokiaľ sťažovateľ bez ďalšieho ustálil, že protiprávne konanie nemožno považovať za ukončené, mal svoje závery riadne zdôvodniť a svoje tvrdenia opätovne podložiť jednoznačnými dôkazmi vyplývajúcimi zo zisteného skutkového stavu. Len samotné konštatovanie sťažovateľa o neskončení protiprávneho konania v jednom odseku rozhodnutia, bližšieho zdôvodnenia je nepostačujúce a nespĺňa nároky na riadne odôvodnenie rozhodnutia, ktoré správnemu orgánu ukladá § 47 ods. 3 Správneho poriadku. Odôvodnenie rozhodnutia musí byť dostatočne jasné, zrozumiteľné a určité. Okrem uvedenia skutkového stavu veci, v zmysle § 47 ods. 3 Správneho poriadku správny orgán má v odôvodnení všetky skutočnosti, ktoré pri vydaní rozhodnutia bral do úvahy, vymedziť

dôkazy a všetky ostatné podklady, ktoré bral pri vydaní rozhodnutia do úvahy a analyzovať svoje úvahy pri hodnotení vykonaných dôkazov. Z odôvodnenia má byť jednoznačne preukázané, prečo správny orgán rozhodol tak, ako je to uvedené vo výroku rozhodnutia. Predovšetkým má presvedčiť účastníkov o správnosti postupu správneho orgánu a o zákonnosti jeho rozhodnutia.

56. Na základe uvedeného, pokiaľ sťažovateľ v napadnutom rozhodnutí zmenil časové ohraničenie protiprávneho konania na konanie trvajúce „do súčasnosti“, jedná sa o zásadný rozdiel v posúdení prejednávanej veci, ktorý má vplyv nie len na právne posúdenie deliktu ako takého (trvajúci alebo pokračujúci delikt), ale aj na spôsob a výšku uloženia pokuty, navyše ku ktorému nemal možnosť sa účastník konania ani vyjadriť, a preto musí správny orgán tento záver jasným, právne korektným a zrozumiteľným spôsobom odôvodniť. Kasačný súd zároveň podotýka, že z rozhodnutia správneho orgánu musí byť tiež zrejmé, ako sa správny orgán vyrovnal s návrhmi, vyjadreniami a námietkami účastníkov, prípadne prečo neakceptoval ich argumentáciu (napríklad rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 5Sžo/11/2013 zo dňa 27.02.2014 alebo aj sp. zn. 10Sžo/74/2016 zo dňa 28.02.2018). Pokiaľ by aj tvrdenia a dôkazy predložené účastníkom konania (žalobcom) neboli relevantné pre posúdenie danej veci, alebo neboli spôsobilé spochybniť závery správneho orgánu, bolo potrebné aby sa s nimi sťažovateľ v napadnutom rozhodnutí vysporiadal.

57. K namietanému posúdeniu spôsobu a výšku uloženia pokuty kasačný súd uvádza, že sťažovateľ v napadnutom rozhodnutí prebral záver prvostupňového orgánu ohľadne výšky uloženej pokuty. Zároveň uviedol, že „Avšak vzhľadom na to, že aj prvostupňovým orgánom vyčíslená pokuta prekračovala zákonné maximum 10% z obratu, prepočet sumy pokuty Radou úradu po zohľadnení dlhšieho času porušovania by reálne nemal za následok zvýšenie sumy uloženej pokuty“. Správny súd na základe uvedeného dospel k záveru, že sťažovateľ potvrdil nezákonnosť uloženia pokuty v danej výške, čo sťažovateľ vyriešil predĺžením časového vymedzenia protiprávneho konania žalobcov. K uvedenému kasačný súd konštatuje, že nedostatok v odôvodnení správneho rozhodnutia nemožno odstrániť dodatočným doplnením dôvodov či spresnením skutočností ohľadne skutku kladeného za vinu žalobcom zo strany správnych orgánov. Správny súd, napriek tomu, že vychádzal z nesprávneho posúdenia veci, vychádzal zo znenia odôvodnenia napadnutého rozhodnutia sťažovateľa, ktorý v časti týkajúcej sa spôsobu a výšky uloženia sankcie k uvedenému nepodal žiadne vysvetlenie. Zmätočné odôvodnenia napadnutého rozhodnutia v časti uloženej sankcie nemožno zhojiť dodatočným vysvetlením v kasačnej sťažnosti.

58. Kasačný súd upozorňuje, že úlohou súdu v správnom súdnictve nie je nahradzovať činnosť správnych orgánov, ale len preskúmať zákonnosť ich postupov a rozhodnutí. Treba vziať do úvahy, že správny súd nie je súdom skutkovým, ale je súdom, ktorý posudzuje iba právne otázky napadnutého postupu alebo rozhodnutia orgánu verejnej správy. Súdne konanie tak nie je pokračovaním konaním administratívnym, ktoré prebieha pred orgánmi verejnej správy. Preto nie je možné prisvedčiť argumentácií sťažovateľa, ktorý v kasačnej sťažnosti upresňuje a vysvetľuje svoju správnu úvahu pri ukladaní sankcie žalobcom. Uvedené bol sťažovateľ povinný v zmysle § 47 ods. 3 Správneho poriadku urobiť v odôvodnení napadnutého rozhodnutia.

59. Zároveň v tomto smere kasačný súd dodáva, že v napadnutom rozhodnutí chýbala akákoľvek správna úvaha, ktorá by dávala odpoveď na otázky ohľadne spôsobu a výšky uloženia sankcie žalobcom. Nepostačuje záver sťažovateľa, že výška pokuty zostala nezmenená, keď ako už bolo uvedené, sťažovateľ zmenil celkové právne posúdenie veci spolu s časovým ohraničeným spáchaného protiprávneho konania, čo má zjavne vplyv aj na určenie výšky pokuty uloženej žalobcom. V tomto smere preto kasačný súd súhlasí s názorom žalobcov, že bol sťažovateľ povinný v napadnutom rozhodnutí odôvodniť spôsob stanovenia pokuty, rovnako ako zmenu posudzovaného obdobia spáchania deliktu.

60. Záverom kasačný súd dodáva, že sťažovateľ v napadnutom rozhodnutí konštatoval, že na prejednávanej veci aplikoval ustanovenia zákona účinné v čase vydania rozhodnutia (účinné od 01.07.2014), pričom uviedol, že uvedená zmena neprinesla okrem zmeneného číslovania ustanovení zákona žiadne zmeny relevantné pre posúdenie tohto prípadu. Napriek tomu, že kasačný súd súhlasí s tvrdením, že kritériá pre ukládanie sankcií, ktoré ustanovuje zákon o ochrane hospodárskej súťaže sa nijako nemenili, nemožno opomenúť, že pri spôsobe jej ukládania je potrebné dôkladne zvážiť všetky kritériá ustanovenia § 38 zákona o ochrane hospodárskej súťaže a vysporiadať sa pritom s námietkami žalobcov.

61. Podľa § 44 ods. 6 zákona o ochrane hospodárskej súťaže v znení účinnom od 01.07.2014 platí, že na ukládanie pokút za porušenie ustanovení tohto zákona, ku ktorému došlo pred nadobudnutím účinnosti tohto zákona, sa použijú ustanovenia tohto zákona, ak sú pre podnikateľa priaznivejšie. Sťažovateľ však v napadnutom rozhodnutí nereagoval na uvedenú zmenu zákona (ktorý od začiatku správneho konania

prešiel mnohými zmenami a novelami). Najmä neskúmal, či sa za zákonné ustanovenie týkajúce sa „ukladania pokút“ považujú aj ustanovenia, ktoré definujú, na ktoré kritériá sa má prihliadať pri určovaní pokuty (t. j. § 38 ods. 10 zákona v znení do 30.06.2014 alebo § 38 ods. 3 zákona v znení účinnom od 01.07.2014) a ak áno, ktorý súbor kritérií pre uloženie sankcií sa vzťahuje na súdenu vec. Kasačný súd však nenachádza v rozhodnutí sťažovateľa vysporiadanie sa s týmto právnym stavom, prípadne posúdenie a zdôvodnenie, či je zmena zákona v tomto smere pre vec irelevantná.

62. V súlade s citovanými ustanoveniami súvisiacej právnej úpravy a vyššie uvedenými právnymi názormi, dospel kasačný súd k záveru, že napadnutý rozsudok správneho súdu bol vydaný v súlade so zákonom a nezistil žiadny dôvod na jeho zrušenie alebo zmenu a kasačnú sťažnosť preto ako nedôvodnú zamietol (v zmysle ust. § 461 SSP).

63. O nároku na náhradu trov kasačného konania rozhodol kasačný súd v zmysle § 467 ods. 1 v spojení s § 167 ods. 1 SSP tak, že úspešným žalobcom voči žalovanému (sťažovateľovi) priznal právo na náhradu trov kasačného konania v plnom rozsahu, pričom o výške náhrady bude rozhodnuté v zmysle § 175 ods. 2 SSP.

64. Toto rozhodnutie prijal senát Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky pomerom hlasov 3 : 0 (§ 463 SSP v spojení s § 139 ods. 4 SSP).

Poučenie:

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