

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (veľká komora)

z 3. mája 2011 *

Vo veci C-375/09,

ktorej predmetom je návrh na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 234 ES, podaný rozhodnutím Sąd Najwyższy (Poľsko) z 15. júla 2009 a doručený Súdnemu dvoru 23. septembra 2009, ktorý súvisí s konaním:

Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów

proti

Tele2 Polska sp. z o.o., teraz Netia SA,

SÚDNY DVOR (veľká komora),

v zložení: predseda V. Skouris, predsedovia komôr A. Tizzano, J.N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot, D. Šváby, sudcovia A. Rosas, E. Juhász (spravodajca), J. Malenovský, E. Levits a A. Ó Caoimh,

* Jazyk konania: poľština.

generálny advokát: J. Mazák,
tajomník: K. Malaček, referent,

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní z 21. septembra 2010,

so zreteľom na pripomienky, ktoré predložili:

- poľská vláda, v zastúpení: M. Dowgielewicz, K. Zawisza a M. Laszuk, splnomocnení zástupcovia,

- česká vláda, v zastúpení: M. Smolek, splnomocnený zástupca,

- Európska komisia, v zastúpení: F. Castillo de la Torre a K. Mojzesowicz, splnomocnení zástupcovia,

- Dozorný úrad EZVO, v zastúpení: X. Lewis a M. Schneider, splnomocnení zástupcovia,

po vypočutí návrhov generálneho advokáta na pojednávaní 7. decembra 2010,

vyhlásil tento

Rozsudok

- 1 Tento návrh na začatie prejudiciálneho konania sa týka výkladu článku 5 nariadenia Rady (ES) č. 1/2003 zo 16. decembra 2002 o vykonávaní pravidiel hospodárskej súťaže stanovených v článkoch 81 a 82 Zmluvy (Ú. v. ES L 1, 2003, s. 1; Mim. vyd. 08/002, s. 205, ďalej len „nariadenie“).
- 2 Tento návrh bol podaný v rámci sporu medzi Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (predseda Úradu pre hospodársku súťaž a ochranu spotrebiteľov, ďalej len „Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji“) a Tele2 Polska sp. z o.o., teraz Netia SA, z dôvodu rozhodnutia, ktoré tento predseda prijal podľa článku 82 ES.

Právny rámec

Právna úprava Únie

- 3 Prvá veta odôvodnenia č. 1 nariadenia stanovuje:

„Na vytvorenie systému, ktorý zabezpečí nerušenú hospodársku súťaž na spoločnom trhu, sa musia články 81 a 82 Zmluvy uplatňovať v Spoločenstve účinne a jednotne.“

4 Prvá veta odôvodnenia č. 8 nariadenia stanovuje:

„Aby sa zabezpečilo účinné uplatňovanie súťažných pravidiel spoločenstva a primerané fungovanie mechanizmu spolupráce obsiahnutého v tomto nariadení, je potrebné zaviazat' orgány hospodárskej súťaže a súdy členských štátov, aby uplatňovali aj články 81 [ES] a 82 [ES] tam, kde uplatňujú vnútroštátne súťažné právo na dohody a postupy, ktoré môžu ovplyvniť obchod medzi členskými štátmi.“

5 Podľa odôvodnenia č. 14 nariadenia:

„Vo výnimočných prípadoch, keď si to vyžaduje verejný záujem spoločenstva, môže byť pre Komisiu účelné prijať rozhodnutie deklaratívneho [deklaratívneho – *neoficiálny preklad*] charakteru, v ktorom stanoví, že zákaz podľa článku 81 [ES] alebo článku 82 [ES] neplatí [sa neuplatňuje – *neoficiálny preklad*], aby sa vysvetlil právny stav a zabezpečilo jednotné uplatňovanie práva v spoločenstve, najmä vzhľadom na nové typy dohôd alebo postupov, ktoré neboli riešené v existujúcom precedentnom práve a administratívnom postupe.“

6 Článok 3 ods. 1 nariadenia stanovuje:

„Ak orgány hospodárskej súťaže členských štátov alebo vnútroštátne súdy uplatňujú vnútroštátne súťažné právo na dohody, rozhodnutia o združení podnikov alebo zosúladené postupy v zmysle článku 81 ods. 1 [ES], ktoré môžu ovplyvniť obchod medzi členskými štátmi v zmysle uvedeného ustanovenia, uplatnia aj článok 81 [ES] na také dohody, rozhodnutia alebo zosúladené postupy. Ak orgány hospodárskej súťaže

členských štátov alebo vnútroštátne súdy uplatňujú vnútroštátne súťažné právo na akékoľvek zneužitie zakázané článkom 82 [ES], uplatnia aj článok 82 [ES].“

- 7 Článok 5 nariadenia nazvaný „Právomoci orgánov hospodárskej súťaže členských štátov“ stanovuje:

„Orgány hospodárskej súťaže členských štátov majú právomoc na uplatňovanie článkov 81 [ES] a 82 [ES] v jednotlivých prípadoch. Na tento účel, konajúc zo svojho vlastného podnetu alebo na základe sťažnosti, môžu prijímať tieto rozhodnutia:

— nariadiť skončenie porušovania,

— nariadiť dočasné opatrenia,

— prijímať záväzky,

— ukladať pokuty, pravidelné penále alebo iné sankcie podľa vnútroštátneho práva.

Ak na základe informácií, ktoré majú k dispozícii, nie sú splnené podmienky pre zákaz, môžu tiež rozhodnúť, že nie sú žiadne dôvody na zásah z ich strany.“

8 Podľa článku 10 nariadenia:

„Keď si to verejný záujem spoločnosti týkajúci sa uplatňovania článkov 81 [ES] a 82 [ES] vyžaduje, Komisia, konajúc na vlastný podnet, môže rozhodnutím stanoviť, že článok 81 [ES] nie je uplatniteľný na dohodu, rozhodnutie združenia podnikov alebo zosúladený postup buď preto, že nie sú splnené podmienky článku 81 ods. 1 [ES], alebo že sú splnené podmienky článku 81 ods. 3 [ES].

Komisia môže také zistenia urobiť tiež s odvolaním sa na článok 82 [ES].“

Vnútroštátne právo

- 9 Článok 8 zákona z 15. decembra 2000 o hospodárskej súťaži a ochrane spotrebiteľov (ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów, Dz. U z roku 2005, č. 244, položka 2080) v znení, ktoré sa uplatňuje na skutkový stav vo veci samej (ďalej len „zákon o hospodárskej súťaži a ochrane spotrebiteľov“), stanovuje:

„1. Zneužitie dominantného postavenia na relevantnom trhu jedným alebo viacerými podnikmi sa zakazuje.

...

3. Celý akt alebo príslušná časť aktu, ktorý predstavuje zneužitie dominantného postavenia, je neplatný.“

10 Článok 11 poľského zákona o hospodárskej súťaži a ochrane spotrebiteľov stanovuje:

„1. [Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji] prijme rozhodnutie, podľa ktorého nedošlo k správaniu obmedzujúcemu hospodársku súťaž, pokiaľ nezistí porušenie zákazov stanovených v článkoch 5 alebo 8.

...“

Spor vo veci samej a prejudiciálne otázky

11 Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji, ktorý konal ako vnútroštátny orgán hospodárskej súťaže v zmysle článku 3 ods. 1 nariadenia, začal konanie proti Telekomunikacja Polska SA, ktorú podozrieval, že porušila článok 8 zákona o hospodárskej súťaži a ochrane spotrebiteľov a článok 82 ES. Na konci tohto konania konštatoval, že správanie predmetného podniku, ktorý mal dominantné postavenie na trhu, nepredstavovalo zneužitie tohto postavenia, a preto toto správanie neporušovalo vnútroštátne právo ani článok 102 ZFEÚ. Preto Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji prijal na základe vnútroštátneho práva rozhodnutie, že predmetný podnik nevykonal nijaké obmedzujúce opatrenie, a pokiaľ ide o porušenie článku 102 ZFEÚ, rozhodol, že konanie sa vzhľadom na neexistenciu predmetu tohto konania zastavuje.

- 12 Tele2 Polska sp. z o.o., teraz Netia SA, toto rozhodnutie napadla.
- 13 Sąd Okręgowy – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (okresný súd – súd pre hospodársku súťaž a ochranu spotrebiteľov) zrušil rozhodnutie a Sąd Apelacyjny w Warszawie (Odvolací súd vo Varšave) v odvolacom konaní potvrdil zrušenie napadnutého rozhodnutia, pričom sa domnieval, že Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji mal prijať rozhodnutie o neexistencii obmedzujúceho postupu podľa článku 102 ZFEÚ, lebo tento predseda prijal rozhodnutie týkajúce sa zákazu zneužitia dominantného postavenia stanoveného vo vnútroštátnom práve.
- 14 Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji podal kasačný opravný prostriedok na Sąd Najwyższy (Najvyšší súd), v ktorom uviedol, že nariadenie mu neposkytuje právomoc na prijatie negatívneho rozhodnutia vo veci samej týkajúceho sa posudzovania zlučiteľnosti konania dotknutého podniku s článkom 102 ZFEÚ.
- 15 Podľa Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji článok 5 upravuje právomoc vnútroštátnych orgánov hospodárskej súťaže a obmedzuje rozhodovaciu právomoc týchto orgánov. Podľa tohto článku nemá žiadnu právomoc prijať negatívne rozhodnutie vo veci samej týkajúce sa posúdenie zlučiteľnosti konania podnikov podľa článku 102 ZFEÚ. Preto, keď sa po skončení konania začatého proti Telekomunikacja Polska SA zistilo, že tento podnik sa nedopustil zneužitia dominantného postavenia v zmysle článku 102 ZFEÚ, Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji prijal rozhodnutie o ukončení tohto konania bez toho, aby rozhodol vo veci samej. Článok 5 nariadenia uvádza štyri druhy rozhodnutí vo veci samej a žiadne z nich nestanovuje, že vnútroštátny úrad pre hospodársku súťaž môže rozhodnúť o neexistencii porušenia. Navyše článok 10 nariadenia, ktorý Komisii poskytuje právo prijať rozhodnutie, ktorým sa konštatuje, že článok 102 ZFEÚ nie je uplatniteľný na určité správanie podniku vo verejnom záujme Spoločenstva, toto právo vnútroštátnym orgánom nepriznáva. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji sa domnieva, že článok 10 nariadenia má zabrániť situácii, v ktorej by

vnútroštátne orgány hospodárskej súťaže mohli odobrať Komisii možnosť konštatovať porušenia článkov 101 ZFEÚ alebo 102 ZFEÚ tým, že vzhľadom na zásadu *ne bis in idem* prijímú rozhodnutia, podľa ktorých nedošlo k porušeniu týchto ustanovení.

- 16 Sąd Najwyższy sa po prvé domnieva, že procesná autonómia je v tomto prípade obmedzená a neumožňuje, aby Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji prijal rozhodnutie o neexistencii opatrenia obmedzujúceho hospodársku súťaž, lebo takéto rozhodnutie nie je uvedené medzi rozhodnutiami vymenovanými v článku 5 prvom odseku druhej vete nariadenia.
- 17 Po druhé Sąd Najwyższy uvádza, že teleologický a funkčný výklad článku 5 druhého odseku nariadenia v spojení s článkom 5 prvým odsekom druhou vetou tohto nariadenia a ostatné ustanovenia uvedeného nariadenia umožňujú úradu pre hospodársku súťaž prijať rozhodnutie, akým je rozhodnutie vo veci samej. Znenie článku 5 druhého odseku nariadenia, ktoré uvádza, že vnútroštátne orgány hospodárskej súťaže môžu rozhodnúť, že „nie sú žiadne dôvody na zásah z ich strany“, ak nie sú splnené dôvody na zákaz, nevylučuje takúto možnosť.
- 18 Vzhľadom na vyššie uvedené Sąd Najwyższy rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnu dvoru nasledujúce prejudiciálne otázky:

„1. Má sa článok 5 nariadenia... vykladať v tom zmysle, že vnútroštátny úrad pre hospodársku súťaž nemôže vydať rozhodnutie, podľa ktorého nedošlo k správaniu obmedzujúcemu hospodársku súťaž v zmysle článku 82 ES, pokiaľ po skončení konania zistí, že podnik neporušil zákaz zneužívania dominantného postavenia podľa tohto ustanovenia Zmluvy?

2. Má sa v prípade kladnej odpovede na prvú otázku v situácii, v ktorej podľa vnútroštátneho práva hospodárskej súťaže môže úrad pre hospodársku súťaž ukončiť konanie o protisúťažnom správaní – pokiaľ sa zistí, že správanie podniku neporušuje zákaz stanovený v článku 82 ES – iba prijatím rozhodnutia, podľa ktorého nedošlo k správaniu obmedzujúcemu hospodársku súťaž, vykladať článok 5 [druhý odsek] nariadenia... v tom zmysle, že tvorí priamy právny základ rozhodnutia tohto orgánu, v ktorom sa konštatuje, že nie sú žiadne dôvody na zásah z jeho strany?“

O prejudiciálnych otázkach

O prvej otázke

- 19 Svojou prvou otázkou sa vnútroštátny súd v zásade pýta, či sa má článok 5 nariadenia vykladať tak, že bráni tomu, aby vnútroštátny úrad pre hospodársku súťaž, ktorý na účely uplatnenia článku 102 ZFEÚ skúma, či sú splnené podmienky na uplatnenie tohto článku a po skončení tohto konania sa domnieva, že nedošlo k zneužívajúcemu konaniu, prijal rozhodnutie, že nedošlo k porušeniu uvedeného článku.
- 20 Najskôr treba uviesť, že podľa článku 3 ods. 1 nariadenia, ak vnútroštátne orgány hospodárskej súťaže uplatňujú vnútroštátne právo hospodárskej súťaže na zneužívajúce konanie podniku s dominantným postavením na trhu, ktoré môže ovplyvniť obchod medzi členskými štátmi, sú povinné uplatniť aj článok 102 ZFEÚ.

- 21 Článok 5 prvý odsek nariadenia spresňuje právomoc orgánov hospodárskej súťaže členských štátov, pokiaľ ide o uplatnenie článkov 101 ZFEÚ a 102 ZFEÚ v jednotlivých prípadoch. Podľa týchto ustanovení môžu tieto orgány, ktoré rozhodujú vo veci samej zo svojho vlastného podnetu alebo na základe sťažnosti, prijať nasledujúce rozhodnutia, a to nariadiť skončenie porušovania, nariadiť dočasné opatrenia, prijať záväzky alebo uložiť pokuty, pravidelné penále alebo iné sankcie podľa vnútroštátneho práva.
- 22 Podľa článku 5 druhého odseku nariadenia, ak sa vnútroštátne orgány hospodárskej súťaže na základe informácií, ktoré majú k dispozícii, domnievajú, že nie sú splnené podmienky na zákaz, môžu rozhodnúť, že nie sú žiadne dôvody na zásah z ich strany.
- 23 Znenie tohto ustanovenia uvedeného ako posledné jasne uvádza, že v takejto situácii je právomoc vnútroštátneho orgánu hospodárskej súťaže obmedzená na prijatie rozhodnutia o nezasahovaní.
- 24 Toto obmedzenie právomoci vnútroštátnych orgánov hospodárskej súťaže je podporené určením rozhodovacej právomoci Komisie v prípade neexistencie porušenia článkov 101 ZFEÚ a 102 ZFEÚ. Podľa článku 10 nariadenia môže Komisia rozhodnutím stanoviť, že články 81 ES a 82 ES sa neuplatňujú.
- 25 Odôvodnenie č. 14 nariadenia spresňuje, že takéto rozhodnutie Komisie, ktoré má deklaratórny charakter, môže byť prijaté „vo výnimočných prípadoch“. Účelom tohto zásahu podľa tohto odôvodnenia je „vysvetl[enie] práv[n]eho stav[u] a zabezpeč[enie] jednotné[ho] uplatňovaní[a] práva v [Únii], najmä vzhľadom na nové typy dohôd

alebo postupov, ktoré neboli riešené v existujúcom precedentnom práve a administratívnom postupe“.

- 26 Okrem toho Súdny dvor konštatoval, že na účely zabezpečenia koherentného uplatňovania pravidiel hospodárskej súťaže v členských štátoch bol v tomto nariadení stanovený mechanizmus spolupráce medzi Komisiou a vnútroštátnymi orgánmi hospodárskej súťaže v rámci všeobecnej zásady lojálnej spolupráce (pozri v tomto zmysle rozsudok z 11. júna 2009, X, C-429/07, Zb. s. I-4833, body 20 a 21).
- 27 Ak by bolo umožnené vnútroštátnym orgánom hospodárskej súťaže prijímať rozhodnutia konštatujúce neexistenciu porušenia článku 102 ZFEÚ, došlo by k spochybneniu systému spolupráce vytvorenému nariadením a porušovalo by to právomoc Komisie.
- 28 Takéto „negatívne“ rozhodnutie vo veci samej by mohlo porušovať jednotné uplatňovanie článkov 101 ZFEÚ a 102 ZFEÚ, ktoré je jedným z hlavných cieľov nariadenia zdôrazneným v jeho odôvodnení č. 1, lebo by mohlo brániť Komisii neskôr rozhodnúť, že predmetné konanie porušuje tieto ustanovenia práva Únie.
- 29 Zo znenia, všeobecnej štruktúry, ako aj z cieľa tohto nariadenia vyplýva, že konštatovať, že nedošlo k porušeniu článku 102 ZFEÚ, môže len Komisia, a to aj keď sa tento článok uplatňuje v konaní, ktoré vedie vnútroštátny orgán hospodárskej súťaže.

- 30 Preto treba na prvú otázku odpovedať, že článok 5 nariadenia sa má vykladať v tom zmysle, že bráni tomu, aby vnútroštátny orgán hospodárskej súťaže, ktorý na účely uplatnenia článku 102 ZFEÚ skúma, či sú splnené podmienky na uplatnenie tohto článku, a po skončení tohto konania dospeje k záveru, že nedošlo k zneužívajúcemu konaniu, prijal rozhodnutie, že nedošlo k porušeniu uvedeného článku.

O druhej otázke

- 31 Svojou druhou otázkou sa vnútroštátny súd v zásade pýta, či sa článok 5 druhý odsek nariadenia priamo uplatňuje a či môže na tomto základe vnútroštátny úrad pre hospodársku súťaž, ktorý sa domnieva, že nie sú splnené podmienky na zákaz zneužívania podľa článku 102 ZFEÚ, môže ukončiť konanie začaté proti podniku rozhodnutím, v ktorom konštatuje, že nie sú žiadne dôvody na zásah z jeho strany, hoci vnútroštátne právo stanovuje za týchto okolností len možnosť prijať negatívne rozhodnutie vo veci samej.
- 32 Z odpovede na prvú otázku vyplýva, že vnútroštátny orgán pre hospodársku súťaž nemôže prijať rozhodnutie, že nedošlo k porušeniu článku 102 ZFEÚ. Podľa článku 5 druhého odseku môže takýto orgán, ak sa domnieva, že na základe informácií, ktoré má k dispozícii, nie sú splnené podmienky na zákaz podľa článku 102 ZFEÚ, rozhodnúť, že nie sú žiadne dôvody na zásah z jeho strany.
- 33 V tejto súvislosti je potrebné pripomenúť, že keď právo Únie nestanovuje osobitné pravidlo, vnútroštátny orgán hospodárskej súťaže môže uplatniť svoje vnútroštátne pravidlá.

- 34 Keďže článok 5 nariadenia je podľa článku 288 ZFEÚ priamo uplatniteľný vo všetkých členských štátoch, bráni uplatneniu vnútroštátnej právnej normy, ktorá ukladá povinnosť ukončiť konanie týkajúce sa uplatnenia článku 102 ZFEÚ rozhodnutím, v ktorom sa konštatuje, že nedošlo k porušeniu uvedeného článku.
- 35 Preto treba na druhú otázku odpovedať, že článok 5 druhý odsek nariadenia je priamo uplatniteľný a bráni uplatneniu vnútroštátnej právnej normy, ktorá ukladá povinnosť ukončiť konanie týkajúce sa článku 102 ZFEÚ rozhodnutím, v ktorom sa konštatuje, že nedošlo k porušeniu uvedeného článku.

O trovách

- 36 Vzhľadom na to, že konanie pred Súdny dvorom má vo vzťahu k účastníkom konania vo veci samej incidenčný charakter a bolo začaté v súvislosti s prekážkou postupu v konaní pred vnútroštátnym súdom, o trovách konania rozhodne tento vnútroštátny súd. Iné trovy konania, ktoré vznikli v súvislosti s predložením pripomienok Súdnemu dvoru a nie sú trovami uvedených účastníkov konania, nemôžu byť nahradené.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (veľká komora) rozhodol takto:

1. Článok 5 nariadenia Rady (ES) č. 1/2003 zo 16. decembra 2002 o vykonávaní pravidiel hospodárskej súťaže stanovených v článkoch 81 a 82 Zmluvy sa má vykladať v tom zmysle, že bráni tomu, aby vnútroštátny orgán hospodárskej súťaže, ktorý na účely uplatnenia článku 102 ZFEÚ skúma, či sú splnené podmienky na uplatnenie tohto článku, a po skončení tohto konania dospeje

k záveru, že nedošlo k zneužívajúcemu konaniu, prijal rozhodnutie, že nedošlo k porušeniu uvedeného článku.

- 2. Článok 5 druhý odsek nariadenia č. 1/2003 je priamo uplatniteľný a bráni uplatneniu vnútroštátnej právnej normy, ktorá ukladá povinnosť ukončiť konanie týkajúce sa článku 102 ZFEÚ rozhodnutím, v ktorom sa konštatuje, že nedošlo k porušeniu uvedeného článku.**

Podpisy