



# Stručná analýza vývoja počtu začatých správnych konaní a úradom realizovaných inšpekcií

14. 06. 2017

Protimonopolný úrad SR (ďalej len „úrad“) v priebehu predchádzajúcich dvanástich mesiacov inicioval a vykonal viacero vnútorných analýz, auditov a diskusií, ktorých cieľom bolo získať podklady a informácie pre stanovenie zámerov svojho rozvoja a následne upraviť interné postupy úradu.

Jednou z najčastejšie analyzovaných a diskutovaných tém bola otázka výkonu právomocí úradu stanovených § 22 až § 22a 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 (ďalej i ako „ZOHS“). Cieľom tejto stručnej analýzy je načrtnúť rozhodujúce faktory vplyvajúce na schopnosť úradu presadzovať právo hospodárskej súťaže v rámci svojej pôsobnosti vymedzenej ZOHS.

Nižšie uvedené tabuľky ilustrujú vzájomný vzťah medzi vývojom počtu otvorených správnych konaní, realizovaných inšpekcií a prijatých žiadostí o účasť na programe zhovievavosti podľa § 38d ods. 1 ZOHS.

Tabuľka 1: Vývoj počtu začatých prvostupňových správnych konaní za roky 2015 až 2017 po mesiacoch

Mesiac/Rok - začatie správneho konania	Odbor zneužívania dominantného postavenia a vertikálnych dohôd	Odbor kartelov	Odbor koncentrácií	Celkom
január 2015			1	1
február 2015		1	4	5
marec 2015	1	3	1	5
apríl 2015	1	5	4	10
máj 2015			2	2
jún 2015			3	3
júl 2015		2	2	4
august 2015			2	2
september 2015			1	1
október 2015		1	3	4
november 2015	5		1	6
december 2015			1	1
január 2016			2	2
február 2016			2	2
marec 2016			2	2
apríl 2016			1	1
máj 2016			4	4
jún 2016		1	3	4
júl 2016			2	2
august 2016			1	1
september 2016	3	1	6	10
október 2016			3	3
november 2016			2	2
december 2016			1	1
január 2017			2	2
február 2017			1	1
marec 2017			2	2
<b>Spolu</b>	<b>10</b>	<b>14</b>	<b>59</b>	<b>83</b>

V zmysle ustanovení § 25 ods. 1 a 2 ZOHS sa správne konanie začína z vlastného podnetu úradu alebo na návrh účastníka správneho konania. Vo veci dohody obmedzujúcej súťaž, vo veci zneužívania dominantného postavenia a vo veci iných foriem nedovoleného obmedzovania súťaže sa správne konanie začína vždy z vlastného podnetu úradu. Úrad môže začať správne konanie z vlastného podnetu, aj na základe písomného oznámenia fyzickej osoby alebo právnickej osoby.

**Písomné oznámenie fyzickej osoby alebo právnickej osoby** vo veci dohody obmedzujúcej súťaž, vo veci zneužívania dominantného postavenia a vo veci iných foriem nedovoleného obmedzovania súťaže (ďalej len „podnet“) **je pre úrad vo väčšine prípadov významným činiteľom pri získavaní informácií o porušeníach práva**, obzvlášť pre odbor kartelov (pozri Tabuľka 2, ktorá dokumentuje vývoj počtu inšpekcií a inšpekciou dotknutých podnikateľov, ktoré odbor kartelov vykonal). Z tohto dôvodu je pre úrad dôležité zvyšovať povedomie o práve hospodárskej súťaže, pôsobnosti a kompetenciách úradu a rizikových indikátoroch, ktoré môžu napovedať existenciu zakázanej dohody, zneužívania dominantného postavenia alebo inú formu obmedzovania súťaže. Informácie, a to buď priamy dôkaz alebo informáciu, či dôkaz, ktorý je rozhodujúci pre vykonanie inšpekcie podľa § 22a ZOHS môže úradu poskytnúť aj žiadateľ o účasť na programe zhovievavosti podľa § 38d ZOHS alebo oznamovateľ podľa § 38g ZOHS. Kvalita a obsah podnetov môže napomôcť k dostatočnému odôvodneniu dôvodného podozrenia na vykonanie inšpekcie, čo sa v zmysle ostatných rozhodnutí súdov vo veci žalôb o ochranu proti nezákonnému zásahu orgánu verejnej moci javí ako určujúce.

Tabuľka 2: Vývoj počtu vykonaných inšpekcií Odborom kartelov

Obdobie	Počet prípadov, ku ktorým sa inšpekcia vzťahovala	Počet podnikateľov, u ktorých sa inšpekcie vykonali
Rok 2005	4	5
Rok 2006	4	5
Rok 2007	2	4
Rok 2008	4	6
Rok 2009	6	7
Rok 2010	11	20
Rok 2011	3	8
Rok 2012	3	12
Rok 2013	11	37
Rok 2014	6	24
Rok 2015	4	12
Rok 2016	2	5

Z pohľadu odbornej, ako aj laickej verejnosti patria inšpekcie medzi najkontroverzejšie prešetrovacie nástroje úradu<sup>1</sup>. **Počet inšpekcií významne ovplyvňuje viacero faktorov:**

- a) počet a kvalita podnetov, či už vzišli z vlastnej prešetrovacej činnosti úradu alebo boli predmetom podania z externého prostredia;**

<sup>1</sup> <https://www.etrend.sk/trend-archiv/rok-2011/cislo-35/ked-do-firmy-necakane-vtrhnu-inspektori.html>  
<http://hnporadna.hnonline.sk/clanky/593499-ked-ide-protimonopolny-urad-na-lov>

- b) kapacitné možnosti úradu, resp. príslušného odboru;
- c) postupy úradu pri výkone inšpekcií a rozvoj technológií spojených s forenzným zaistovaním dátových dôkazov vo väzbe na aktuálne disponibilné forenzné vybavenie úradu;
- d) rozhodnutia súdov vo veci žalôb o ochranu pred nezákonným zásahom orgánu verejnej správy.

Úrad pristúpil k vyhodnoteniu miery vplyvu vyššie uvedených faktorov a prijal viaceré opatrení v záujme eliminovať negatívne dopady na svoju schopnosť aplikovať tento významný nástroj pri získavaní relevantných dôkazov. Najmä po posledných rozsudkoch súdov sa úrad venoval revízii vlastných procesných postupov a aplikácií svojich zákonných právomocí, medziným aj s cieľom eliminovať chybovosť v snahe vyhnúť sa najhoršiemu možnému následku - riziku straty celého prípadu.

Ad a). Odbor kartelov prijal v priebehu posledných dvoch rokov takmer 200 podnetov, z ktorých významná časť nebola z pohľadu úradu použiteľná pre ďalšie prešetrovacie úkony úradu alebo pre začatie správneho konania.

Úrad naďalej vníma **informácie získané prostredníctvom inštitútu oznamovateľa a programu zhovievavosti ako informácie s najväčším prínosom pre prípravu prešetrovania** aj s prípadným výkonom inšpekcie, **resp. pre otvorenie správneho konania**. V záujme zvýšenia stupňa dôvery a motivácie oznamovateľov pristúpil k revízii stanovených postupov uplatňovania inštitútu oznamovateľa a dňa 26. 4. 2017 vydal **Metodický pokyn k vybraným otázkam postupu Protimonopolného úradu Slovenskej republiky v prípade predloženia dôkazov o dohode obmedzujúcej súťaž v zmysle § 38g zákona č. 136/2001 Z. z. v znení neskorších predpisov**<sup>2</sup>. V súvislosti s vydaným pokynom zorganizoval úrad stretnutie vo svojich priestoroch. Pozval naň zástupcov mimovládnych organizácií a subjektov, na ktorých sa oznamovatelia často so svojimi podnetmi obracajú, ešte pred podaním podnetu na úrad, s cieľom poskytnúť podstatné informácie týkajúce sa tohto inštitútu a zodpovedať otázky vyplývajúce z praxe.

K odôvodneniu výkonu inšpekcie môžu taktiež významne prispieť informácie a podklady získané od účastníkov zakázanej dohody, ktorí ich poskytnú úradu v rámci žiadosti o účasť na programe zhovievavosti. Tento inštitút však celosvetovo prechádza prehodnocovaním, či už z hľadiska formy a procesu jeho uplatňovania alebo všeobecných dopadov vývoja legislatívy (napr. o náhrade škody spôsobenej porušením práva hospodárskej súťaže)<sup>3</sup>. Nižšie uvedená Tabuľka 3 dokumentuje vývoj počtu žiadostí o účasť na programe zhovievavosti, ktoré odbor kartelov prijal v období rokov 2014 – 2017, a vyjadruje aj ich vzťah k vykonaným inšpekciám v dotknutých prípadoch.

<sup>2</sup> [http://www.antimon.gov.sk/data/files/739\\_metodicky-pokyn-oznamovatel2.pdf](http://www.antimon.gov.sk/data/files/739_metodicky-pokyn-oznamovatel2.pdf)

<sup>3</sup>

[http://www.ikk2017.de/SharedDocs/Publikation/IKK/DE/Pr%C3%A4sentation\\_Polley.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](http://www.ikk2017.de/SharedDocs/Publikation/IKK/DE/Pr%C3%A4sentation_Polley.pdf?__blob=publicationFile&v=2)

Tabuľka 3: Vývoj počtu podaných žiadostí o účasť na programe zhovievavosti s uvedením vzťahu na vykonané inšpekcie

Rok	Neuloženie pokuty		Zníženie pokuty
	Počet žiadostí	Inšpekcia	
Rok 2004	1		
Rok 2007	1		
Rok 2009	2		
Rok 2010	2	1	
Rok 2012	1	1	
Rok 2014			1
Rok 2015	3	1	4
Rok 2016			5
Rok 2017	1		

V neposlednom rade, úrad, pre zvýšenie efektivity spolupráce s kontrolnými orgánmi a pre zabezpečenie „pre-selekcie“ podávaných podnetov z ich strany, plánuje zásadné prepracovanie rizikových indikátorov, ktoré sú pravidelne prezentované na školeniach úradu a rovnako uvedené aj v rámci Systému riadenia európskych štrukturálnych a investičných fondov (ďalej len „EŠIF“). Pre zvýšenie povedomia o svojej pôsobnosti bude úrad komunikovať aj prostredníctvom dištančných online vzdelávacích nástrojov (kurzy, check listy, FAQ).

Ad b). Odbor kartelov rieši zvyšujúci sa počet prijímaných podnetov, ktoré okrem iného vyplývajú aj zo spolupráce s centrálnym koordinačným orgánom (ďalej len „CKO“) vo veci koordinácie programovania, implementácie, monitorovania a hodnotenia EŠIF. Z tohto dôvodu úrad reagoval na výzvu v rámci príslušného operačného programu a dňa 13. 5. 2017 využil možnosť uzatvoriť Zmluvu medzi Úradom vlády SR a Protimonopolným úradom SR o poskytnutí nenávratného finančného príspevku č. 19/2017 poskytovaného z EŠIF<sup>4</sup>. Úrad spolupracuje s CKO v oblasti tvorby základných systémových a koncepčných dokumentov, metodiky, ako aj vykonáva školenia k problematike dohôd obmedzujúcich súťaž, najmä pokiaľ ide o koordináciu vo verejnom obstarávaní podľa ZOHS. Zabezpečenie financovania miezd a odmien z Operačného programu Technická pomoc prispeje nielen k navýšeniu kapacít odboru kartelov, ale tiež pozitívne ovplyvní výkon kontroly úradu nad verejnými obstarávaniami spojenými s čerpaním prostriedkov z európskych štrukturálnych fondov.

Ad c). Z ostatných rozhodnutí súdov vo veci žalôb o ochranu pred nezákonným zásahom orgánu verejnej správy vyplynula potreba prepracovať postupy úradu pri vedení inšpekcií, prípadne dotknutých prešetrovacích úkonov. Úrad, na prelome rokov 2016 a 2017, vytvoril medziodborové pracovné skupiny pre aktualizáciu vybraných svojich „soft law“ predpisov, usmernení a pokynov stanovujúcich

<sup>4</sup> <https://www.crz.gov.sk/index.php?ID=2935740&l=sk>

podrobnosti výkonu svojich právomocí v príslušných oblastiach. Okrem iných oblastí sa teda úrad sústreďí aj na otázky uplatňovania prešetrovacích nástrojov vyplývajúcich z ustanovení ZOHS o ochrane hospodárskej súťaže. Úrad rovnako kladie dôraz na rozvoj svojho forenzného vybavenia, a to aj formou spolupráce s inými orgánmi v snahe pružne reagovať na aktuálnu úroveň používaných technológií a informačných systémov.

Ad d). Rozhodnutia súdov vo veci žalôb o ochranu pred nezákonným zásahom orgánu verejnej správy<sup>5</sup> vyvolali potrebu výrazne zmeniť prax úradu pri príprave a výkone inšpekcií, aj keď jednoznačné východiská z jednotlivých rozhodnutí a hlavne ich odôvodnení nie je možné vyčítať. Úrad sa preto vo veci niektorých rozhodnutí obrátil na Najvyšší súd o zaujatie zjednocujúceho stanoviska jeho správneho kolégia, pokiaľ ide o vybrané podmienky vykonávania inšpekcií podľa zákona o ochrane hospodárskej súťaže (v tejto súvislosti informoval úrad aj poradcu prezidenta Slovenskej republiky). Z odpovede síce nevyplynuli jednoznačné návody na úpravu postupov úradu v tejto citlivej oblasti, stali sa však podkladom pre prácu interných medziodborových skupín.

Záverom úrad uvádza, že pre ďalší rozvoj formy a obsahu výkonu právomocí úradu v rozsahu svojich právomocí je nevyhnutné, aby všetky svoje činnosti súčasne zosúladil s procesom elektronizácie a informatizácie verejnej správy. Uvedené kladie vysoké nároky na vybraných zamestnancov úradu pri analýze dopadov, ako aj príprave a implementácii jednotlivých etáp tohto procesu. Úrad preto vynakladá nemalé úsilie pri vymedzení svojho postavenia, ako aj vnútorného nastavenia svojich procesov, vo väzbe na znenie zákona č. 305/2013 Z. z. o elektronickej podobe výkonu pôsobnosti orgánov verejnej moci a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o e-Governmente) v znení neskorších predpisov.

Zároveň úrad víta návrh Smernice Európskeho parlamentu a Rady o posilnení právomocí orgánov na ochranu hospodárskej súťaže v členských štátoch na účely účinnejšieho presadzovania práva a zabezpečenia riadneho fungovania vnútorného trhu, v rámci ktorej by v budúcnosti mohol byť umocnený význam právomoci súťažných orgánov vykonávať inšpekcie v prevádzkových priestoroch podnikateľov. Úrad prebral aktívnu rolu pri formulovaní stanovísk Slovenskej republiky k navrhovanému textu a pri ich komunikovaní na európskej úrovni.

Pre úrad je nesmierne dôležité, aby v oblasti svojich kompetencií a zverených právomocí, medzi ktoré jednoznačne radí aj právo vykonávať inšpekcie, existovala ich nespochybiteľná akceptácia zo strany odbornej aj laickej verejnosti. Úrad bol totiž v druhej polovici roku 2016 niektorými rozsudkami Najvyššieho súdu SR zneistený vo svojej právomoci vykonávať inšpekcie v priestoroch podnikateľa a jeho dopravných prostriedkoch bez súhlasu súdu. Ako však už prezentoval aj na konferenciách a fórach koncom roku 2016, po vykonaní dôkladnej analýzy dospel k záveru, že súdny súhlas nie je potrebný.

Úpravou všetkých dotknutých procesov a postupov pri uplatňovaní zákonom stanovených právomocí úrad verí, že naplní svoju ambíciu stať sa rešpektovanou autoritou využívajúcou najnovšie poznatky z oblasti súťažného práva.

---

<sup>5</sup> <http://www.lexforum.cz/558>