

Metodický pokyn o postupe pri určovaní pokút v prípadoch zneužívania dominantného postavenia a dohôd obmedzujúcich súťaž

1. Úvod

1. 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 neskorších predpisov (ďalej len „zákon“), Protimonopolný úrad SR (ďalej len „úrad“) za porušenie zákazu dohôd obmedzujúcich súťaž, zneužívania dominantného postavenia a za správne delikty súvisiace s koncentraciami uloží podnikateľovi pokutu do 10% z jeho obratu za predchádzajúce uzavreté účtovné obdobie.
2. Pri určení konkrétnej sumy pokuty v rámci zákonom stanoveného limitu úrad zohľadní kritériá uvedené v § 38 ods. 9 zákona, podľa ktorého pri ukladaní pokuty posudzuje závažnosť a dĺžku trvania porušovania ustanovení zákona, pričom pri posudzovaní závažnosti berie do úvahy povahu porušovania zákona, skutočný dopad na trh a tam, kde je to účelné, veľkosť relevantného trhu. Okrem kritérií závažnosti a dĺžky trvania porušovania zákona úrad pri ukladaní pokuty berie do úvahy aj iné skutočnosti, najmä opakované porušovanie zákona tým istým podnikateľom, odmietnutie podnikateľa spolupracovať s úradom, postavenie podnikateľa ako vodcu alebo iniciátora porušovania, získanie majetkového prospechu v dôsledku porušovania alebo neplnenie dohody obmedzujúcej súťaž v praxi. Úrad pokutu určí podľa vyššie uvedených kritérií tak, aby plnila represívnu funkciu - potrestanie za porušenie zákona a tiež funkciu individuálnej a generálnej prevencie.
3. Cieľom tohto pokynu je vysvetliť základné princípy pri ukladaní pokút za porušenie zákazu dohôd obmedzujúcich súťaž a zneužívania dominantného postavenia posudzovaných úradom podľa zákona ako aj podľa čl. 81 a 82 Zmluvy. Pokyn sa netýka ukladania pokút pri porušení ustanovení zákona týkajúcich sa koncentrácií ani pokút za procesné porušenia zákona.
4. Tento pokyn vychádza z *Usmernenia k metóde stanovenia pokút uložených podľa článku 23 ods. 2 písm. a) nariadenia č. 1/2003¹* a odráža najnovší vývoj v oblasti ukladania pokút v EÚ.

2. Základné východiská

¹ Publikované v Úradnom vestníku Európskej únie 1. 9. 2006 (2006/C 210/2)

5. Pri výpočte pokuty úrad postupuje nasledovne:

- a) Stanovenie základnej sumy pokuty nasledovným spôsobom:
 - i. určenie relevantného obratu, pričom relevantným obratom sa rozumie obrat bez daní dosiahnutý podnikateľom z predaja tovarov a služieb, ktorých sa narušenie alebo obmedzenie súťaže priamo alebo nepriamo dotýka, a to na vymedzenom priestorovom relevantnom trhu,
 - ii. stanovenie sumy pokuty na základe závažnosti porušovania zákona ako súčinu relevantného obratu a percenta určeného na základe závažnosti porušovania zákona,
 - iii. úprava pokuty v závislosti od dĺžky trvania porušovania zákona – pre násobenie pokuty podľa bodu ii. počtom rokov, počas ktorých k porušovaniu zákona došlo,
- b) úprava základnej sumy pokuty na základe iných skutočností majúcich vplyv na výšku pokuty,
- c) kontrola, či pokuta nepresahuje 10% z celkového obratu – ak áno, úprava pokuty na hodnotu 10% z celkového obratu podnikateľa,

teda

$\text{pokuta} = \text{relevantný obrat} * \% \text{ podľa závažnosti} * \text{počet rokov porušovania zákona} \pm \text{iné skutočnosti.}$

6. Stanovenie pokuty sa odvíja od hodnoty predaja tovarov a služieb, ktorých sa porušovanie zákona týka a dĺžky porušovania zákona. Takýto spôsob výpočtu pokuty najlepšie odráža ekonomický dopad porušovania zákona ako aj proporcionálny podiel každého z podnikateľov porušujúcich zákon v rámci danej praxe a tiež najefektívnejšie zabezpečí, aby pokuta korešpondovala so ziskom z protisúťažnej praxe, nakoľko predpokladaný zisk z porušenia zákona je pozitívne korelovaný s obratom podnikateľa na dotknutom trhu počas trvania porušenia zákona.²

7. Pri ukladaní pokút úrad postupuje v súlade so zásadou rovnosti, teda tak, aby rovnaké prípady boli posudzované rovnako, ale na druhej strane, pri ukladaní pokút musí byť úradu ponechaný priestor na správnu úvahu a zohľadnenie špecifických okolností, ktoré sa môžu vyskytnúť v jednotlivých prípadoch.

3. Relevantný obrat

² Wouter P. J. Wils – The European Commission's 2006 Guidelines on Antitrust Fines: A Legal and Economic Analysis, 2007

8. Výhodiskom pri určovaní pokuty je obrat (bez daní) dosiahnutý podnikateľom z predaja tovarov a služieb, ktorých sa narušenie alebo obmedzenie súťaže priamo alebo nepriamo dotýka, a to na vymedzenom priestorovom relevantnom trhu.
9. Pri výpočte relevantného obratu úrad zvyčajne vychádza z údajov o predajoch realizovaných podnikateľom za posledné uzavreté účtovné obdobie, v ktorom sa podnikateľ zúčastnil na protisúťažnom konaní. Ak takéto údaje sú neúplné, nedôveryhodné alebo neodrážajú postavenie podnikateľa na trhu, môže úrad určiť relevantný obrat na základe iných informácií, ktoré sú v danom prípade relevantné.
10. V prípadoch, kedy nie je možné relevantný obrat určiť alebo vyčíslieť, úrad postupuje v závislosti od špecifik jednotlivého prípadu a ako alternatívu relevantného obratu použije taký údaj, ktorý najviac zodpovedá relevantnému obratu tak, aby boli zachované základné východiská ukladania pokút. Takýmto údajom môže byť aj celkový obrat, hodnota zákazky pri verejnom obstarávaní príp. jej časť a pod.

4. Závažnosť

11. Ďalším krokom pri výpočte pokuty je určenie pokuty na základe závažnosti ako súčinu relevantného obratu a percenta, ktorého konkrétna výška sa určí na základe závažnosti porušovania ustanovení zákona v rozsahu do 30%.
12. Podľa § 38 ods. 9 zákona úrad pri posudzovaní závažnosti porušovania ustanovení zákona berie do úvahy povahu porušovania ustanovení zákona, skutočný dopad na trh a tam, kde je to účelné, veľkosť relevantného trhu.
13. Pri hodnotení povahy porušovania ustanovení zákona úrad zohľadňuje konkrétnu protisúťažnú prax a jej vážnosť z pohľadu porušenia ustanovení zákona. Pri hodnotení dopadu úrad zohľadňuje najmä aký dopad má posudzovaná prax na trh, či sa prax implementovala alebo nie a tiež aj spoločný podiel všetkých podnikateľov na trhu (teda akej veľkej časti trhu sa porušenie zákona týka). Tam, kde je to účelné, úrad zohľadňuje aj veľkosť relevantného trhu ako aj jeho význam.
14. Najprísnejšie budú úradom posudzované kartelové dohody s veľmi vážnym dopadom na trh ako aj zneužitia dominantného postavenia vylučovacieho charakteru s veľmi vážnym dopadom na trh, kedy sa výška percenta bude blížiť k hornej, 30 % - nej hranici.

5. Dĺžka porušovania zákona

15. Pokutu určenú na základe závažnosti úrad pre násobí počtom rokom trvania porušovania zákona. Pri porušeníach zákona s trvaním do 1 roka nedochádza z titulu dĺžky trvania porušenia zákona k úprave sumy pokuty určenej na základe závažnosti. Obdobie kratšie ako 6 mesiacov sa berie ako ½ roka, obdobie dlhšie ako 6 mesiacov sa berie ako celý rok.

6. Iné skutočnosti, ktoré sa zohľadnia pri stanovení pokuty

16. Existencia iných skutočností, ak sú preukázané, v jednotlivých prípadoch má za následok úpravu základnej sumy pokuty - jej zvýšenie alebo zníženie. Pri hodnotení týchto skutočností úrad určuje percento zvýšenia alebo zníženia základnej sumy pokuty.

17. Skutočnosťami, na základe ktorých dochádza k zvýšeniu pokuty sú najmä:

- a) opakované porušenie zákona podnikateľom,
- b) podnikateľ bol iniciátorom deliktu alebo vystupoval ako vodca,
- c) podnikateľ uskutočňoval opatrenia voči inému podnikateľovi s cieľom prinútiť ho k porušovaniu,
- d) podnikateľ vedome sťažoval prešetrovanie prípadu,
- e) podnikateľ dosiahol z protiprávneho konania majetkový prospech, ktorý je možné vyčíslieť.

18. Skutočnosťami, na základe ktorých úrad zníži základnú sumu pokuty, sú najmä:

- a) pasívne postavenie podnikateľa,
- b) podnikateľ ukončil porušovanie súťažných pravidiel po intervencii úradu,
- c) podnikateľ neuplatnil dohodu obmedzujúcu súťaž v praxi,
- d) existencia dôvodnej pochybnosti na strane podnikateľa, či jeho konanie zakladá porušovanie súťažných pravidiel,
- e) podnikateľ efektívne spolupracoval s úradom nad rámec zákonných povinností,

Opakované porušenie zákona

19. Úrad za opakované porušenie zákona pokladá prípady, keď dôjde k protiprávnemu konaniu toho istého typu, ako aj prípady, v ktorých je posudzované protiprávne konanie obdobné predchádzajúcemu, a to predovšetkým pokiaľ ide o jeho účel alebo cieľ, prípadne následok alebo dopad na trh. Pre posúdenie určitého protiprávneho konania ako opakovaného porušenia zákona pritom nie je rozhodujúce, že

predchádzajúce porušenie sa týkalo iného tovaru alebo služby alebo že bolo realizované vo forme inej skutkovej podstaty (inej praktiky), a ani to, že bolo spáchané na inom priestorovom alebo tovarovom relevantnom trhu.

20. Posúdeniu určitého protiprávneho správania ako opakovaného porušovania nebráni ani skutočnosť, že od predchádzajúceho porušenia uplynulo už dlhšie časové obdobie. Túto skutočnosť však úrad zhodnotí pri stanovení konkrétneho percenta navýšenia základnej sumy pokuty v súvislosti s opakovaným porušením.
21. Zistenie opakovaného porušenia má za následok podstatné zvýšenie základnej sumy pokuty, pretože je zrejmé, že predchádzajúca pokuta nemala na podnikateľa dostatočne odstrašujúci účinok.

Iniciátor, vodca deliktu

22. Podnikateľ sa považuje za iniciátora porušenia zákona v prípade uzavretia dohody obmedzujúcej súťaž najmä ak vykonával aktívne kroky s cieľom zakázanú dohodu uzavrieť, uviesť ju do praxe, udržať ju v činnosti, monitorovať jej dodržiavanie a pod. V jednotlivom prípade môže naplňať znaky vodcu alebo iniciátora porušovania aj viac účastníkov dohody obmedzujúcej súťaž.

Prinútenie k porušovaniu

23. Ide najmä o prípady, v ktorých podnikateľ vyvíja tlak, ekonomický alebo iný, voči inému podnikateľovi, prípadne hrozí alebo uskutočňuje represie voči inému podnikateľovi s cieľom prinútiť ho k účasti na protisúťažnom konaní.

Vedomé sťaženie prešetrovania

24. Pod vedomým sťažením prešetrovania sa rozumejú obštrukcie zo strany podnikateľa pri prešetrovaní prípadu, s cieľom sťažiť postup konania alebo znemožniť úradu prešetrenie prípadu. Ide o odlišné prípady ako je odmietnutie spolupráce podnikateľa s úradom, ktoré je pokryté poriadkovými pokutami podľa § 38 ods. 5 a 6 zákona.

Dosiahnutie majetkového prospechu

25. Je potrebné, aby uložená pokuta presahovala dosiahnutý majetkový prospech z porušovania zákona, a to z toho dôvodu, aby predstavovala pre podnikateľa dostatočne odstrašujúci faktor nedopúšťať sa ďalšieho porušovania a zároveň aby ho dostatočne potrestala za protiprávne

správanie. Toto kritérium úrad uplatní, ak je možné vyčísliť majetkový prospech získaný v súvislosti s protiprávnym konaním.

Pasívne postavenie podnikateľa

26. Za pasívne postavenie podnikateľa sa považuje predovšetkým skutočnosť, keď podnikateľ len pasívne nasleduje aktivity vodcu pri porušení zákona. Za pasívne postavenie podnikateľa pri porušení sa nemôže považovať skutočnosť, že podnikateľ konal pod nátlakom iných.

Podnikateľ ukončil porušovanie súťažných pravidiel po intervencii úradu

27. Predmetné kritérium vyžaduje splnenie podmienky, že podnikateľ preukáže ukončenie porušovania súťažných pravidiel bez zbytočného odkladu po vykonaní prvých vyšetrovacích úkonov úradu. Pri veľmi závažných porušeníach zákona (napr. ťažkých karteloch) úrad neprizná zníženie základnej sumy pokuty na základe tejto skutočnosti.

Podnikateľ neuplatnil dohodu v praxi

28. Úrad môže znížiť základnú sumu pokuty, ak podnikateľ preukáže, že dohoda obmedzujúca súťaž sa neuplatnila v praxi, a to buď čiastočne alebo úplne. Táto skutočnosť sa nevzťahuje na implementáciu dohody ako takej, ale na individuálne správanie sa každého z podnikateľov v rámci dohody.

Existencia dôvodnej pochybnosti na strane podnikateľa, či jeho konanie zakladá porušovanie súťažných pravidiel

29. Úrad môže pokutu znížiť aj v prípade, ak zo strany podnikateľa existujú dôvodné pochybnosti, či jeho konanie zakladá porušovanie súťažných pravidiel, a to z toho dôvodu, že existuje rozhodnutie alebo odporúčanie orgánov verejnej správy alebo regulačných orgánov, prípadne súdov, ktoré môže vyvolať u podnikateľa odôvodnenú predstavu, že jeho konanie je v súlade so zákonom. V danom kontexte úrad skúma, či tieto skutočnosti boli spôsobilé uviesť podnikateľa do omylu. Táto skutočnosť majúca vplyv na zníženie základnej sumy pokuty môže byť priznaná len výnimočne.

Podnikateľ efektívne spolupracoval s úradom nad rámec zákonných povinností

30. Predmetnú skutočnosť úrad zohľadní pri uložení pokuty najmä, ak podnikateľ nespĺňa podmienky pre aplikáciu § 38 ods. 10 alebo 11 zákona napriek tomu, že aktívne a efektívne spolupracuje s úradom nad rámec

svojich zákonných povinností. Pod pojmom efektívnej spolupráce nad rámec zákonných povinností sa rozumie aktívna spoluúčasť podnikateľa, ktorý z vlastnej iniciatívy predkladá úradu relevantné dôkazy, podklady a informácie, ktoré môžu výrazne napomôcť k vyriešeniu prípadu úradom.

7. Ťažká finančná situácia podnikateľa

31. Nakoľko cieľom úradu je zachovať efektívnu súťaž na trhu a nie likvidácia jednotlivých podnikateľov, úrad môže znížiť pokutu v prípade, že sa preukáže, že uloženie plnej sumy pokuty by priamo viedlo k odchodu podnikateľa z trhu.

8. Odstrašujúci efekt

32. Úrad dbá na to, aby výška uloženej pokuty mala dostatočne odstrašujúci efekt. Za týmto účelom môže úrad pokutu zvýšiť v prípadoch, ak podnikateľ má výnimočne veľký obrat v porovnaní s relevantným obratom. Pri určovaní, o koľko sa pokuta zvýši, úrad vychádza najmä z celkovej veľkosti podnikateľa a jeho celkového obratu.