



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

1. 9. 2018

(legislatívno-technická aktualizácia s ohľadom na znenie zákona č. 187/2021 Z. z. o ochrane hospodárskej súťaže a o zmene a doplnení niektorých zákonov vykonaná k 15. 8. 2022)

1 Úvod

1. Podľa § 42 ods. 1 zákona č. 187/2021 Z. z. o ochrane hospodárskej súťaže a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon“) Protimonopolný úrad Slovenskej republiky (ďalej len „úrad“) za porušenie zákazu dohôd obmedzujúcich súťaž a zneužívania dominantného postavenia uloží podnikateľovi pokutu do 10 % z jeho celosvetového obratu za predchádzajúce účtovné obdobie.
2. Pri určení konkrétnej sumy pokuty v rámci zákonom stanoveného limitu úrad zohľadní kritériá uvedené v § 42 ods. 3 zákona, podľa ktorého pri ukladaní pokuty posudzuje závažnosť a dĺžku trvania porušovania ustanovení zákona, pričom pri posudzovaní závažnosti berie do úvahy jeho povahu, prípadne dopad na trh a veľkosť relevantného trhu. Okrem týchto kritérií úrad pri ukladaní pokuty prihliada prípadne aj na iné skutočnosti, najmä na opakované porušenie, odmietnutie spolupracovať s úradom, postavenie ako vodcu alebo iniciátora porušenia, alebo neplnenie dohody obmedzujúcej súťaž v praxi. Úrad môže pri ukladaní pokuty zohľadniť ako poľahčujúcu okolnosť aj skutočnosť, že náhrada škody bola uhradená na základe dohody o mediácii alebo dohody o mimosúdnom urovnaní pred vydaním rozhodnutia úradu o uložení pokuty. 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. 101 a 102 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (konsolidované znenie Úradný vestník Európskej únie C 115/47, 09/05/2008). Pokyn sa nevzťahuje na ukládanie pokút pri porušení ustanovení zákona týkajúcich sa koncentrácií ani pokút za procesné porušenia zákona.

2 Základné východiská

4. Pokuta sa stanovuje pre každého podnikateľa účastného na protisúťažnom konaní samostatne. Stanovenie pokuty sa odvíja od hodnoty relevantného obratu, teda hodnoty predajov dosiahnutých daným podnikateľom z predaja tovarov a služieb, ktorých sa porušovanie zákona dotýka. Relevantný obrat predstavuje objektívne kritérium na odhad škody vyplývajúcej z protisúťažnej praxe, keďže očakávaný zisk z porušenia zákona je pozitívne korelovaný s obratom podnikateľa na trhu dotknutou praktikou počas trvania porušovania zákona. Kombinácia relevantného obratu, typovej závažnosti porušovania zákona a dĺžky porušovania zákona tak odráža potenciálny ekonomický dopad porušenia zákona, ako aj proporcionálny podiel každého z podnikateľov porušujúcich zákon v rámci danej praxe a predstavuje vhodný východiskový údaj pre určenie výšky pokuty.

5. Pri stanovení pokuty úrad postupuje nasledovne:
- a) stanovenie základnej sumy pokuty ako súčin
 - i. relevantného obratu,
 - ii. percenta určeného na základe závažnosti porušenia zákona a
 - iii. koeficientu odrážajúceho dĺžku porušovania zákona,
 - b) úprava základnej sumy pokuty o priťažujúce a poľahčujúce okolnosti,
 - c) v špecifických prípadoch zvýšenie pokuty za účelom dosiahnutia dostatočného odstrašujúceho účinku pokuty,
 - d) úprava pokuty, ak presahuje hranicu 10 % z celkového obratu podnikateľa,
 - e) aplikácia § 51 zákona (program zhovievavosti), ak je to relevantné,
 - f) aplikácia § 52 zákona (urovnanie), ak je to relevantné,
 - g) zohľadnenie neschopnosti zaplatiť pokutu vo výnimočných prípadoch.

3 Relevantný obrat

6. Prvým krokom pri stanovovaní pokuty je určenie relevantného obratu. Relevantný obrat je hodnota predajov dosiahnutá podnikateľom z predaja tovarov a služieb, ktorých sa obmedzenie súťaže priamo alebo nepriamo dotýka v príslušnej geografickej oblasti v Slovenskej republike za posledný ukončený hospodársky rok jeho účasti na porušení zákona.
7. Pri určovaní relevantného obratu nie je potrebné presne rozlišovať a uvádzať, ktoré hodnoty predajov z tovarov a služieb sa obmedzenia súťaže týkajú priamo a ktoré nepriamo, dôležitá je len spätosť s obmedzením súťaže. Hodnotu z predajov tovarov a služieb, ktorých sa obmedzenie súťaže dotýka, zvyčajne predstavujú hodnoty z predajov všetkých tovarov a služieb ovplyvnených protisúťažným správaním, nielen hodnoty z predajov pri tých transakciách/kontraktoch, pri ktorých sú k dispozícii dôkazy.
8. Pri výpočte relevantného obratu sa vychádza z hodnoty predaja tovarov a služieb bez daní (daň z pridanej hodnoty, spotrebné dane). Do relevantného obratu sa započítava finančná pomoc poskytnutá podnikateľovi, ktorá je priamo spätá s predajom tovarov a služieb a má vplyv na hodnotu predajov tovarov a služieb vstupujúcich do relevantného obratu.
9. Pri výpočte relevantného obratu úrad zvyčajne vychádza z údajov o predajoch realizovaných podnikateľom za posledný ukončený hospodársky rok, v ktorom sa podnikateľ zúčastnil na posudzovanom porušení zákona. V odôvodnených prípadoch (napr. ak hodnota predajov výrazne rástla, klesala alebo zaznamenávala významné výkyvy počas trvania praktiky, alebo trvanie porušovania zákona bolo krátke) môže úrad zohľadniť údaje o predajoch aj za iné obdobie ako posledný ukončený hospodársky rok, v ktorom sa podnikateľ zúčastnil na posudzovanom porušení zákona.

10. Ak to vyplýva z povahy porušenia, relevantným obratom nemusí byť len hodnota z predaja tovarov alebo služieb, ale akákoľvek iná hodnota, ktorá v kontexte danej praktiky a podmienok na trhu najlepšie reprezentuje relevantný obrat, t. j. je najlepšou referenčnou hodnotou na vyhodnotenie očakávaných ziskov z protisúťažného správania. Napr. v prípadoch, kedy k porušovaniu zákona dochádza formou koordinácie podnikateľov vo verejnom obstarávaní, verejnej súťaži alebo inej obdobnej súťaži (ďalej len „verejné obstarávanie“), kde koordinácia bola úradom preukázaná len vo vzťahu k jednému alebo niekoľkým konkrétnym verejným obstarávaniam, relevantným obratom každého účastníka dohody môže byť hodnota víťaznej ponuky/víťazných ponúk alebo obrat, ktorý mohol byť realizovaný na základe príslušného verejného obstarávania/verejných obstarávaní. Úrad môže zohľadniť aj následne uzatvorené dodatky k zmluvám.
11. Pri výpočte relevantného obratu úrad zvyčajne vychádza z údajov poskytnutých podnikateľom, ktorému sa ukladá pokuta. Pokiaľ však existujú dôvodné pochybnosti o úplnosti, pravdivosti alebo dôveryhodnosti týchto údajov, môže úrad hodnotu relevantného obratu určiť aj na základe akýchkoľvek iných údajov a informácií, ktoré považuje v danom prípade za relevantné.

4 Závažnosť

12. Pri stanovení základnej sumy pokuty sa relevantný obrat prenásobí percentom určeným na základe závažnosti porušenia zákona. Maximálna hodnota percenta za závažnosť je 30 %.
13. Konkrétna výška percenta za závažnosť sa určuje individuálne v každom prípade a s prihliadnutím na všetky okolnosti prípadu.
14. Podľa § 42 ods. 3 zákona úrad pri posudzovaní závažnosti porušenia berie do úvahy jeho povahu, prípadne dopad na trh a veľkosť relevantného trhu.
15. Pri hodnotení povahy porušenia úrad zohľadňuje typ konkrétnej protisúťažnej praktiky. Pri hodnotení dopadu úrad zohľadňuje, či sa praktika implementovala alebo nie, aký je spoločný trhovú podiel všetkých účastníkov praktiky a v prípadoch porušení ustanovení zákona, ktoré majú za následok obmedzovanie súťaže, aj konkrétny dopad posudzovanej praktiky na trh. V rámci veľkosti relevantného trhu úrad zohľadňuje, aké územie praktika zasiahla.
16. Okrem zákonom uvedených kritérií úrad môže v rámci posúdenia závažnosti zohľadniť aj iné skutočnosti.
17. V prípadoch horizontálnych dohôd, ktorých cieľom je obmedzenie súťaže, sa bude úradom ukladať percento za závažnosť pohybovať v hornej polovici rozpätia (15 % a viac) a v prípadoch zneužívania dominantného postavenia, vertikálnych dohôd a horizontálnych dohôd, ktoré majú za následok obmedzenie súťaže, sa bude

úradom ukladané percento za závažnosť pohybovať skôr v dolnej polovici rozpätia (15 % a menej).

5 Dĺžka porušovania zákona

18. Pri určovaní základnej sumy pokuty úrad použije koeficient odrážajúci dĺžku trvania porušovania zákona. Pri určovaní dĺžky trvania porušovania zákona úrad zohľadní celé roky a celé mesiace, kedy porušenie trvalo, najmenej však jeden mesiac. Obdobie kratšie ako mesiac sa považuje za 1 mesiac.
19. V odôvodnených prípadoch sa koeficient odrážajúci dĺžku trvania porušenia zákona nebude aplikovať (napr. v prípadoch verejných obstarávaní, kde relevantný obrát bude predstavovať hodnotu víťaznej ponuky alebo predpokladanú hodnotu zákazky).

6 Príťažujúce a poľahčujúce okolnosti

20. Po určení základnej sumy pokuty úrad ďalej zohľadní príťažujúce a poľahčujúce okolnosti individuálne u každého účastníka konania.
21. V prípade zistenia jednej alebo viacerých príťažujúcich a/alebo poľahčujúcich okolností, úrad upraví základnú sumu pokuty tak, že prípadné navýšenie v dôsledku príťažujúcej okolnosti bude rátané zo základnej sumy pokuty, rovnako tak prípadné zníženie v prípade poľahčujúcej okolnosti bude rátané zo základnej sumy pokuty.
22. Skutočnosťami, na základe ktorých dochádza k zvýšeniu pokuty sú najmä:
- a) opakované porušenie zákona,
 - b) zvýšená aktivita podnikateľa (v rámci uvedeného i vodca/iniciátor porušovania),
 - c) vedomé sťaženie postupu úradu.
23. Skutočnosťami, na základe ktorých úrad zníži základnú sumu pokuty, sú najmä:
- a) uhradenie náhrady škody na základe dohody o mediácii alebo dohody o mimosúdnom urovaní pred vydaním rozhodnutia úradu o uložení pokuty,
 - b) ukončenie porušovania súťažných pravidiel podnikateľom po intervencii úradu,
 - c) podstatne limitovaná úloha účastníka dohody,
 - d) existencia dôvodnej pochybnosti na strane podnikateľa, či jeho konanie zakladá porušenie súťažných pravidiel,
 - e) efektívna spolupráca podnikateľa s úradom nad rámec zákonných povinností.
24. Úrad nevyklučuje aplikáciu ďalších okolností ako príťažujúcich alebo poľahčujúcich v prípadoch, kedy zistí, že určitú skutočnosť je potrebné pri určovaní pokuty zhodnotiť ako príťažujúcu alebo poľahčujúcu.

6.1 Prit'azujúce okolnosti

Opakované porušenie zákona

25. Úrad za opakované porušenie zákona pokladá prípady, keď dôjde k protiprávnemu konaniu toho istého typu (napr. tá istá praktika), ako aj prípady, v ktorých je posudzované protiprávne konanie obdobné predchádzajúcemu porušeniu, a to predovšetkým pokiaľ ide o jeho účel alebo cieľ, prípadne následok alebo dopad na trh (napríklad cieľom alebo následkom bolo vylúčenie konkurencie).
26. Pre posúdenie určitého protiprávneho konania ako opakovaného porušenia zákona je teda rozhodujúce vyššie uvedené kritérium a, naopak, nie je rozhodujúce, že predchádzajúce porušenie sa týkalo iného tovaru alebo služby, alebo sa týkalo iného priestorového trhu, alebo bolo realizované vo forme inej skutkovej podstaty (inej praktiky) .
27. Zistenie opakovaného porušenia má za následok podstatné zvýšenie základnej sumy pokuty, pretože je zrejmé, že predchádzajúca pokuta nemala na podnikateľa dostatočne odstrašujúci účinok.
28. Úrad sa bude pri rozhodovaní o opakovanom porušení zákona a miere zvýšenia pokuty v tejto súvislosti ďalej riadiť nasledujúcimi princípmi:
- zvýšenie pokuty v dôsledku opakovaného porušenia zákona sa bude rovnako týkať predchádzajúcich porušení § 4 a § 5 zákona a čl. 101 a 102 Zmluvy o fungovaní Európskej únie, ktoré sa týkali trhu Slovenskej republiky (a boli pokutované úradom alebo Komisiou),
 - rozhodujúca je právoplatnosť predchádzajúceho rozhodnutia o porušení predtým, ako podnikateľ začal, resp. pokračoval v novom porušení,
 - z hľadiska časového sa ohraničuje možnosť zvyšovať pokutu za opakované porušenie zákona na 15 rokov od predchádzajúceho rozhodnutia (právoplatného), pričom konkrétnu dĺžku obdobia, ktoré uplynulo od minulého porušenia môže vziať do úvahy pri stanovení percenta zvýšenia,
 - v prípade zistenia jedného predchádzajúceho porušenia úrad zvýši pokutu najviac o 50 %, v prípade dvoch porušení najviac o 75 % a v prípade troch a viacerých porušení najviac o 100 %.

Zvýšená aktivita podnikateľa

29. V rámci tejto prit'azujúcej okolnosti sa zisťuje miera, akou sa jednotliví podnikatelia podieľali na protisúťažnom správaní, čo je v súlade so zásadou proporcionality.
30. Úrad pri zhodnocovaní tejto okolnosti vezme do úvahy napríklad:
- vedúcu rolu podnikateľa pri organizácii stretnutí účastníkov dohody, ich vedení, následnej komunikácii ohľadom výsledkov stretnutia, utajovaní dohody,

- b) vyvíjanú iniciatívu pri presadzovaní dohody, jej monitorovaní, udržiavaní,
- c) aktivity podnikateľa vo vzťahu k presadeniu protisúťažného konania vo forme hrozieb, represíí, ekonomického alebo iného tlaku s cieľom prinútiť iného podnikateľa k účasti na porušení.

31. Uplatnenie tejto priťažujúcej okolnosti nie je vylúčené u viacerých účastníkov toho istého porušenia zákona, a to aj v prípade určenia roly vodcu.

Sťažovanie postupu úradu

32. Pod sťažením postupu úradu sa rozumejú obštrukcie zo strany podnikateľa, ktoré vykonáva s cieľom sťažiť alebo znemožniť postup konania úradu alebo prešetrenie prípadu. Odmietnutie spolupráce nemôže viesť k dvojitému potrestaniu (v rámci zohľadnenia správania ako priťažujúcej okolnosti a aj k uloženiu pokuty za procesné porušenie v samostatnom správnom konaní). Úrad o uplatnení tejto priťažujúcej okolnosti pri ukladaní pokuty rozhoduje podľa okolností každého prípadu individuálne, s cieľom zabezpečiť čo najefektívnejší priebeh konania.

33. Úrad bude za sťaženie postupu úradu považovať predovšetkým prípady, kedy dôjde k mareniu vyšetrovacích úkonov úradu (napr. odmietnutím odpovedať, nepredložením informácií, zničením dokumentov počas inšpekcie) alebo aj k zavádzaniu vyšetrovania úradu v dôsledku manipulácie s dátami alebo s informáciami.

6.2 Poľahčujúce okolnosti

Uhradenie náhrady škody na základe dohody o mediácii alebo dohody o mimosúdnom urovaní pred vydaním rozhodnutia úradu o uložení pokuty

34. Podmienkou uplatnenia tejto poľahčujúcej okolnosti je, že podnikateľ uskutočnil aktívne kroky na zmiernenie nepriaznivých dôsledkov porušenia, najmä dobrovoľnou, včasnou a primeranou kompenzáciou tretím stranám, ktoré utrpeli škodu. Náhrada škody musí byť realizovaná ešte pred vydaním rozhodnutia úradu na základe dohody o mediácii alebo dohody o mimosúdnom urovaní.

Podnikateľ ukončil porušovanie súťažných pravidiel po intervencii úradu (do vyjadrenia k výzve pred vydaním rozhodnutia)

35. Podnikateľ musí preukázať ukončenie porušovania súťažných pravidiel bez zbytočného odkladu do uplynutia lehoty na vyjadrenie sa účastníka konania k výzve pred vydaním rozhodnutia. Úrad neuplatní túto poľahčujúcu okolnosť pri dohodách, ktoré majú za cieľ obmedzovanie súťaže.

Úloha účastníka dohody bola podstatne limitovaná

36. Úrad môže znížiť základnú sumu pokuty, ak podnikateľ preukáže, že dohodu neuplatnil/neimplementoval čiastočne alebo úplne v praxi, alebo preukáže iné svoje individuálne správanie sa v rámci dohody, ktoré predstavuje inú formu jeho podstatne limitovanej úlohy na dohode (napr. účastník kartelovej dohody operoval len na periférii/okraji kartelovej dohody, vstupoval len do obmedzeného množstva kontaktov s ostatnými účastníkmi a participoval na kartelovej dohode len v obmedzenej miere). Uvedená okolnosť tak zahŕňa jednak individuálne neuplatnenie dohody v praxi, t. j. jednotlivými účastníkmi dohody, ale aj inú formu podstatne limitovanej úlohy účastníka dohody.

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

37. Úrad môže pokutu znížiť aj v prípade, ak zo strany podnikateľa existujú dôvodné pochybnosti, či jeho konanie zakladá porušenie súťažných pravidiel, a to z toho dôvodu, že protisúťažné správanie bolo autorizované alebo podnietené štátom/štátnymi autoritami. Podmienkou uplatnenia tohto kritéria môže byť napr. existencia rozhodnutia alebo odporúčania 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

38. Predmetnú skutočnosť úrad zohľadní pri uložení pokuty, najmä ak podnikateľ nespĺňa podmienky pre aplikáciu § 51 zákona (program zhovievavosti) napriek tomu, že aktívne a efektívne spolupracoval s úradom nad rámec svojich zákonných povinností. Aplikácia tejto okolnosti je tak pri využití programu zhovievavosti vylúčená. 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 vyriešeniu prípadu úradom.

7 Zvýšenie pokuty s cieľom dosiahnuť odstrašujúci účinok pokuty

39. Úrad dbá na to, aby výška uloženej pokuty mala dostatočne odstrašujúci efekt. Na tento účel môže úrad pokutu zvýšiť v prípadoch, ak podnikateľ má výnimočne vysoký celkový obrat v porovnaní s relevantným obratom.

40. Takisto v prípadoch, v ktorých bude možné určiť alebo odhadnúť prospech získaný z protisúťažného správania, úrad pri stanovovaní pokuty zohľadní ako okolnosť, ktorá môže viesť k zvýšeniu uloženej pokuty, hodnotu získaného majetkového prospechu.

8 Maximálna výška pokuty

41. V zmysle § 42 ods. 1 zákona úrad za porušenie zákazu dohody obmedzujúcej súťaž alebo porušenie zákazu zneužitia dominantného postavenia uloží podnikateľovi pokutu do 10 % z celosvetového obratu za predchádzajúce účtovné obdobie.

9 Program zhovievavosti a urovanie

42. Na pokutu stanovenú podľa predchádzajúcich častí tohto metodického pokynu sa v prípade, že o to účastníci konania požiadajú a splnia podmienky viazané na jednotlivé inštitúty, aplikujú ustanovenia § 51 zákona (program zhovievavosti) upravujúce inštitút zhovievavosti a § 52 zákona upravujúce inštitút urovnania. Podrobnosti úpravy inštitútu zhovievavosti stanovuje vyhláška č. 191/2021 Z. z.,¹ a zverejnené usmernenie úradu.² Podrobnosti úpravy inštitútu urovnania stanovuje vyhláška č. 192/2021 Z. z.³

10 Neschopnosť zaplatiť pokutu

43. Vo výnimočných a odôvodnených prípadoch a na žiadosť podnikateľa úrad môže znížiť pokutu v prípade, ak podnikateľ preukáže, že uloženie pokuty v plnej výške by priamo viedlo k odchodu podnikateľa z trhu. Samotná existencia zlej finančnej situácie alebo záporného výsledku hospodárenia podnikateľa nie je dôvodom na zníženie pokuty.

11 Záverečné poznámky

44. Úrad môže v určitých prípadoch uložiť symbolickú pokutu. Odôvodnenie takejto pokuty musí byť uvedené v texte rozhodnutia.

45. V odôvodnených prípadoch sa úrad môže odkloniť od všeobecnej metodiky stanovovania výšky pokút uvedenej v tomto metodickom pokyne. Úrad v rozhodnutí uvedie dôvody odklonu, ktorými môžu byť napríklad konkrétne okolnosti danej veci alebo nevyhnutnosť dosiahnuť odstrašujúci účinok v konkrétnej veci.

46. Pokuty vyčíslené podľa tohto metodického pokynu sa zaokrúhľujú na celé stovky smerom nadol.

47. Pri ukladaní pokút podľa tohto metodického pokynu sa uloží povinnosť uhradiť ukladanú pokutu v lehote do 60 dní odo dňa nadobudnutia právoplatnosti príslušného rozhodnutia na účet Protimonopolného úradu Slovenskej republiky.

¹ <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2021/191/20210601>

² https://www.antimon.gov.sk/data/files/1772_program-zhovievavosti_nove.pdf?csrt=12892946351477176997

³ <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2021/192/20210601>

Tento metodický pokyn úradu je revíziou [Metodického pokynu o postupe pri určovaní pokút v prípadoch zneužívania dominantného postavenia a dohôd obmedzujúcich súťaž](#) v znení k 11. 8. 2014 (v znení legislatívno-technickej aktualizácie s ohľadom na znenie zákona č. 187/2021 Z. z. o ochrane hospodárskej súťaže a o zmene a doplnení niektorých zákonov vykonanej k 15. 8. 2022)