



Správa o výsledku kontroly 2023

Spotrebiteľské práva občana

Najvyšší kontrolný úrad SR
Ľubomír Andrassy, predseda

Kontrolovali sme

Ministerstvo hospodárstva Slovenskej republiky, Slovenská obchodná inšpekcia

Ministerstvo hospodárstva je ústredným orgánom štátnej správy pre ochranu spotrebiteľa s výnimkou finančných služieb. Podľa zákona o ochrane spotrebiteľa, okrem iného, riadi aj výkon štátnej správy vo veciach ochrany spotrebiteľa; vypracúva a predkladá návrh koncepcie štátnej spotrebiteľskej politiky a informuje spotrebiteľov o ich právach a povinnostiach. Zároveň riadi a kontroluje Slovenskú obchodnú inšpekciu, ktorá je orgánom, vykonávajúcim štátnu kontrolu vnútorného trhu vo veciach ochrany spotrebiteľa s celoslovenskou pôsobnosťou.

Ako sme postupovali

Kontrola bola vykonaná podľa príslušných ustanovení zákona o NKÚ SR a štandardov, ktoré vychádzajú zo základných princípov kontroly v rámci medzinárodných štandardov najvyšších kontrolných inštitúcií (ISSAI). Pri kontrole boli použité také postupy a techniky, ako je preskúvanie relevantných dokladov, rozhovory a analytické metódy v podobe rozboru problémov. Kontrolovaným obdobím boli roky 2017 až 2021 a súvisiace obdobie. Údaje boli vybrané neštatistickými metódami, na základe profesionálneho úsudku kontrolóra a podľa povahy získaných informácií. V procese plánovania boli stanovené dve hlavné riziká, ktoré sa vykonanou kontrolou potvrdili.

Prečo sme kontrolovali

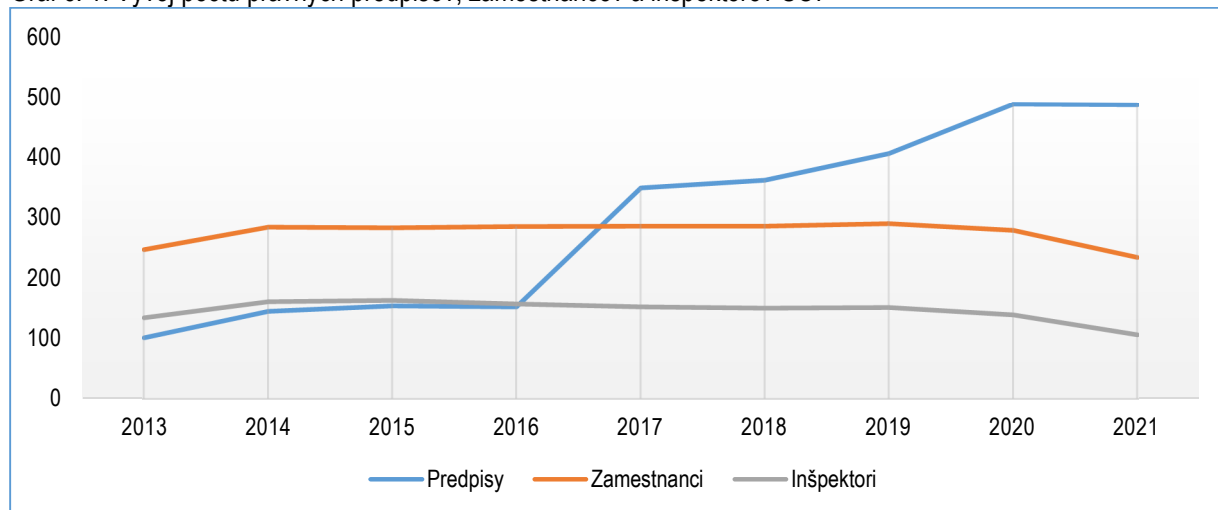
Oblasť spotrebiteľských práv je aktuálnou a významnou témou, ktorá sa priamo týka občanov, keďže každá fyzická osoba je zároveň spotrebiteľom. Významnosť témy tiež vyplýva z dynamických zmien v oblasti správania sa predajcov a spotrebiteľov, ako aj z komplexnosti samotnej problematiky spotrebiteľských práv.

Jednou z hlavných úloh štátu by malo byť využívanie všetkých dostupných prostriedkov na zabezpečenie adekvátnej ochrany práv spotrebiteľov. V uvedenej oblasti plní štát, prostredníctvom svojich orgánov, nezastupiteľnú úlohu – preberá a určuje vhodnú právnu úpravu, a zároveň vytvára adekvátny inštitucionálny rámec takejto ochrany.

Čo sme zistili

- Nastavený systém zabezpečenia ochrany záujmov a práv spotrebiteľa, ako aj realizácia procesov a opatrení pri ochrane práv spotrebiteľa, nie sú dostatočné a nefungujú v plnom rozsahu.
- Kontrola poukázala na absenciu štátnej stratégie pre oblasť spotrebiteľskej politiky po roku 2020, ktorá by definovala želaný stav, určovala ciele, spôsob ich dosiahnutia, stanovila aj úlohy a zodpovednosť jednotlivých aktérov.
- Komplexné hodnotenie uplynulej stratégie spotrebiteľskej politiky nebolo vykonané, priebežné hodnotenia sa týkali len niektorých čiastkových úloh. Kontrola NKÚ SR pritom preukázala, že viaceré stanovené ciele – opatrenia, neboli naplnené.
- Ministerstvo vo vzťahu k riadeniu a kontrole SOI malo vo svojich interných riadiacich aktoch vymedzené činnosti len všeobecne, bez stanovenia jednoznačných úloh a postupov.
- Využívanie alternatívneho riešenia spotrebiteľských sporov mimosúdnu cestou nenašlo výraznejšie uplatnenie u spotrebiteľov; finančná podpora spotrebiteľských združení formou dotácie na projekty, súvisiace aj s riešením sporov, nebola dostatočná.
- Výrazný nárast kompetencií SOI bol neúmerný v porovnaní s personálnymi zdrojmi, ktoré každoročne klesali. Plánovaná analýza vývoja týchto kompetencií vo vzťahu k počtu zamestnancov, ako základného predpokladu pre hodnotenie dostatočnosti zdrojov, nebola vypracovaná.
- SOI nemala stratégiu rozvoja so stanovením cieľov, ktoré by z dlhodobého hľadiska formulovali jej činnosť.
- Pre oblasť plánovania kontroly nemala upravené interné postupy; nepreukázala vykonávanie činnosti na základe hodnotenia rizík, ani dokumentáciu, ktorá by takéto postupy upravovala.

Graf č. 1: Vývoj počtu právnych predpisov, zamestnancov a inšpektorov SOI



Zdroj: Spracované NKÚ SR

Čo odporúčame

NKÚ SR odporúča Výboru Národnej rady SR pre hospodárske záležitosti:

- zaviazat' ministra hospodárstva, aby predložil na rokovanie výboru schválenú stratégiu spotrebiteľskej politiky, vrátane nevyhnutných opatrení na zabezpečenie funkčného systému,
- zaviazat' ministra hospodárstva pravidelne predkladať na rokovanie uvedeného výboru podrobné správy o realizácii opatrení prijatej stratégie a o stave ochrany spotrebiteľských práv v SR.

VÝKON KONTROLNEJ AKCIE

Účel kontrolnej akcie

Účelom kontrolnej akcie bolo preveriť systém zabezpečenia ochrany práv spotrebiteľa, jeho funkčnosť a kvalitu realizovaných opatrení.

Kontrola bola vykonaná ako kontrola výkonnosti, realizovaná prístupom primárne orientovaným na systém. Preverená bola správnosť fungovania systému ochrany spotrebiteľských práv z pozície zodpovedných inštitúcií. Posúdené bolo jeho nastavenie z organizačného hľadiska, z hľadiska postupov, aktivít a opatrení, ako aj z pohľadu ich reálneho uplatňovania v praxi. Čiastočne bol aplikovaný prístup orientovaný na výsledky, kde boli vyhodnotené výstupy nielen v nadväznosti na stanovené ciele a plánované aktivity, ale aj z hľadiska naplnenia účelu, poslania dotknutých organizácií. Stanovený prístup bol definovaný otázkami kontroly, uvedenými v Analýze problému. Hlavná otázka kontroly „Je zabezpečený funkčný systém ochrany práv spotrebiteľa a ak nie, prečo“ zároveň určila jej zameranie a rozsah.

Predmetom kontroly bol

- systém zabezpečenia ochrany záujmov a práv spotrebiteľa a
- realizácia procesov a opatrení pri ochrane práv spotrebiteľa.

Pre kontrolu boli kľúčové inštitúcie verejnej moci, ktoré sú zodpovedné za uplatňovanie politiky na ochranu spotrebiteľských práv, či už z pohľadu nastavenia systému, vytvárania a implementovania príslušnej legislatívy, alebo prostredníctvom praktického uplatňovania schválených postupov. Výkon kontroly v kontrolovaných subjektoch vychádzal z rozdelenia témy na nositeľa (tvorca) politiky a na jej hlavného realizátora.

Rámec kontrolnej akcie

K metódam a technikám, ktoré boli uplatnené počas výkonu kontroly, patrilo najmä štúdium všeobecne záväzných právnych predpisov, interných predpisov, preskúmanie dokumentácie a rozhovory. Výber vzorky bol realizovaný neštatistickými metódami, na základe odborného úsudku kontrolórov. Kontrolovaným obdobím boli roky 2017 až 2021 a súvisiace obdobia.

Pri stanovení kritérií sa vychádzalo nielen z legislatívneho rámca, ale aj z ideálneho – očakávaného stavu v preverovanej oblasti. Uvedený stav bol reprezentovaný dokumentom OECD z roku 2018 s názvom *Nástroj OECD pre inšpekčné orgány a orgány presadzovania práva*. OECD definovalo 12 princípov – pravidiel pre fungovanie inšpekčných orgánov. Tieto princípy boli primerane využité pri hodnotení činnosti kontrolovaných subjektov, tvorbe kontrolárskej dokumentácie a implementované do ďalších postupov kontrolnej skupiny NKÚ SR. Medzi spomínané princípy patrilo napr. vykonávanie činnosti založenej na dôkazoch; zameranie na riziká a proporcionalitu; stanovenie dlhodobej vízie; koordinácia a konsolidácia aktivít; transparentnosť riadenia a ďalšie.

Výsledky kontrolnej akcie

Formálne definovanie zámerov, poslania

Ochrana spotrebiteľa predstavuje oblasť, ktorá je charakterizovaná náročnosťou legislatívneho prostredia a rozsahom zainteresovaných strán. Je definovaná predovšetkým legislatívou, zámermi vlád a príslušnými stratégiami spotrebiteľskej politiky. Základom je teda právny rámec, tvorený vnútroštátnou a európskou legislatívou; politické rozhodnutia určujúce smerovanie oblasti sú prezentované v podobe programových vyhlásení vlády, pričom konkrétna podoba politiky, jej ciele, aktivity sú rozpracované v plánovacej, ako aj ďalšej súvisiacej dokumentácii.

Formulácia účelu inšpekčných orgánov výlučne v kontexte dohľadu nad dodržiavaním všeobecne záväzných právnych predpisov by podľa OECD nemala predstavovať ich jediné zameranie. Účel by mal definovať, aké riziká

pomáhajú inštitúcie svojou činnosťou znižovať, resp. ako organizácie prostredníctvom svojej činnosti prispievajú k dosiahnutiu pozitívnych výsledkov v prospech verejnosti.

Zameranie Ministerstva hospodárstva v oblasti spotrebiteľských práv bolo primárne vymedzené legislatívou – formulovaním hlavných úloh, ako aj zodpovednosti za ich vykonávanie vo všeobecne záväzných právnych predpisoch s následným rozpracovaním v internej dokumentácii, v štatúte a organizačnom poriadku ministerstva. Kvalitatívne zameranie činnosti v podobe cieľov a aktivít, orientovaných na zlepšovanie oblasti spotrebiteľských práv, bolo súčasťou vypracovanej stratégie spotrebiteľskej politiky.

Zameranie SOI bolo definované prostredníctvom národnej a európskej legislatívy. Podľa výročných správ bola poslaním obchodnej inšpekcie kontrola vnútorného trhu, pri ktorej sa zisťoval súlad so všeobecne záväznými predpismi a vykonávanie štátneho dozoru a kontroly.

SOI nemala zadefinovanú konkrétnu charakteristiku jej činnosti z hľadiska kvalitatívnych aspektov – žiaduceho, očakávaného budúceho stavu, smerovania, ako aj úloh a činností, ktoré by boli formulované do podoby vízie, poslania organizácie. Napriek tomu, že niektoré kľúčové princípy – ako napr. znižovanie rizík, ochrana verejného záujmu alebo bezpečnosť a ochrana zdravia, bolo možné odvodiť z príslušných legislatívnych predpisov, NKÚ SR však považuje za dôležité uvedené zámery explicitne definovať v programových dokumentoch organizácie. Formulovanie vízie, poslania organizácie nie je iba formálnym deklarovанím činnosti, predstavuje tiež základné zameranie, nastavenie organizácie, na ktoré následne nadväzujú ciele, aktivity a opatrenia.

Zameranie, štruktúra a rozsah plánovania

Problematika spotrebiteľských práv je oblasťou vyžadujúcou prijímanie komplexných riešení, ktoré budú výsledkom cieľavedomej a detailne programovanej činnosti, so zainteresovaním všetkých relevantných subjektov.

Pre oblasť spotrebiteľskej politiky bola do roku 2020 platná stratégia spotrebiteľskej politiky, ktorá podľa jej samotného znenia predstavovala základný koncepčný materiál pre ochranu spotrebiteľa. Za jej vypracovanie a predloženie vláde SR bolo zodpovedné ministerstvo hospodárstva. Vyplývali z nej opatrenia, ktorými sa mali naplniť tak čiastkové úlohy, ako aj všeobecný zámer – zvýšenie celkovej úrovne ochrany spotrebiteľa v SR. Dokument deklaroval snahu vo väčšej miere podporovať záujmy spotrebiteľov, zabezpečiť vysokú úroveň ich ochrany, prispievať k ochrane ich zdravia, bezpečnosti a hospodárskych záujmov, ako aj podporovať ich práva na informácie, osvetu a vytváranie združení na ochranu spotrebiteľských záujmov. Stratégia obsahovala 17 opatrení na zabezpečenie zámerov a cieľov spotrebiteľskej politiky.

Kontrola NKÚ SR zistila, že zámery a ciele stratégie neboli v plnej miere zrealizované. Týkalo sa to predovšetkým opatrení, ktorých účelom bolo vytvorenie konkrétnych nástrojov, dokumentácie, ako napr. prijatie Spotrebiteľského kódexu, vytvorenia Centrálného portálu spotrebiteľov, Spoločného fóra, vytvorenie platformy zastrešujúcej spotrebiteľské združenie alebo vypracovávanie analýzy vývoja kompetencií SOI vo vzťahu k počtu zamestnancov.

Ministerstvo po roku 2020 nevypracovalo strategický dokument pre oblasť spotrebiteľskej politiky, ktorý by nadviazal na uplynulú stratégiu a ktorý by pre nasledujúce obdobie definoval želaný stav, určil ciele, spôsob ich dosiahnutia, pričom by stanovil aj zodpovednosť jednotlivých aktérov, vrátane príslušných časových rámcov.

SOI nedisponovala vlastným schváleným strategickým dokumentom, zameraným na oblasť spotrebiteľskej politiky, ktorý by z dlhodobého hľadiska formuloval jej činnosť prostredníctvom priorit, cieľov a opatrení, a ktorý by zároveň implementoval a bližšie rozpracoval opatrenia formulované stratégiou spotrebiteľskej politiky.

Deklarovaný dlhodobý cieľ, ako aj väčšina ostatných cieľov SOI, uvádzaných vo výročných správach, predstavovali skôr popis činnosti organizácie, než formuláciu stavu, hodnoty, ktorú organizácia plánovala dosiahnuť. Napriek tomu, že v niektorých prípadoch obsahovali ciele kvalitatívne parametre, deklarovali pozitívnu zmenu stavu, napr. pružné reagovanie na podania spotrebiteľov či efektívne využívanie colných hlásení, tieto neboli bližšie rozpracované, konkretizované opatreniami a merateľnými ukazovateľmi.

Bolo tiež zistené, že SOI nevypracovala koncepciu štátnej kontroly vnútorného trhu. Uvedená úloha jej vyplývala z organizačného poriadku od 1. júla 2021. V čase výkonu kontroly nebol obsah koncepcie zo strany SOI zadefinovaný.

Vykonanou kontrolou boli preverené postupy pre plánovanie kontrolnej činnosti SOI, vrátane súvisiacej dokumentácie, a to z hľadiska ich obsahu a zamerania. Bolo zistené, že plánovanie nebolo v podmienkach SOI jednoznačne vymedzené; inšpekcia nedisponovala dokumentáciou, ktorá by priamo, konkrétne a ucelene tento proces upravovala.

Plánovanie vychádzalo zo stanovených prioritných oblastí, ktoré predstavovali rámcovú oblasť právnych predpisov. Prioritné oblasti boli podľa SOI tvorené na základe kritérií, ktoré predstavovali napr. výsledky kontrol z predchádzajúceho obdobia; výsledky v rámci medzinárodných projektov; výsledky colnej spolupráce; notifikácie z informačných systémov RAPEX a ICSMS a, samozrejme, podnety od spotrebiteľov a iné. Po zohľadnení všetkých vyššie uvedených kritérií bol každoročne vypracovaný Program dohľadu nad trhom.

Preverením aplikácie vyššie uvedených postupov pre oblasť plánovania bolo zistené, že napriek ich deklarovaniu neboli podložené dokumentáciou, ktorá by preukazovala ich skutočné vykonanie. Predložené Programy dohľadu nad trhom, ktoré mali podobu tabuľkových prehľadov, predstavovali výsledok plánovacej činnosti, nedokumentovali samotný proces.

Aj napriek tomu, že postupy v oblasti plánovania neboli jednoznačne preukázané príslušnou dokumentáciou, podľa údajov z výročných správ bolo v rokoch 2017 až 2019 vykonaných v priemere 17 tis. kontrol a v roku 2020 a 2021 viac ako 10 tis. kontrol ročne.

Monitorovanie a hodnotenie činnosti, implementácie plánov

Monitorovanie, hodnotenie činnosti umožňuje organizáciám posudzovať správnosť realizovaných aktivít, prijímať opatrenia v prípade nedostatočného plnenia a na základe objektívnych informácií prispôbovať, upravovať svoju činnosť.

Aktivity ministerstva v oblasti spotrebiteľskej politiky boli súčasťou výročných správ za príslušný kalendárny rok. Ochrana spotrebiteľa tvorila samostatnú kapitolu, v ktorej boli prezentované informácie podľa tematického zamerania. Ministerstvom tiež boli poskytované čiastkové informácie k plneniu stratégie, a to priebežne cez odpočet plnenia úlohy z uznesenia vlády, ktorým bola stratégia schválená.

V súvislosti so stratégiou spotrebiteľskej politiky bolo zistené, že táto nebola ministerstvom komplexne vyhodnotená po uplynutí jej platnosti. Jej priebežné hodnotenie vo výročných správach a v odpočte úloh, napriek deklarovanému plneniu cieľov, neodrážalo všetky oblasti, pre ktoré bolo v stratégii ministerstvo uvedené ako zodpovedný orgán. Absentovalo kvalitatívne hodnotenie úrovne implementácie jednotlivých cieľov s prípadným popisom možných problematických oblastí.

Vzhľadom na skutočnosť, že neprebehlo komplexné hodnotenie stratégie spotrebiteľskej politiky, ministerstvo nemohlo adekvátne posúdiť správnosť realizovaných postupov. Tiež nebolo možné identifikovať, prečo sa ciele, resp. konkrétne opatrenia nepodarilo naplniť, aké boli dôvody, prekážky, či naďalej pretrváva riziko, ktoré malo byť príslušným opatrením zmiernené, resp. eliminované, a či je potrebné opätovne stanoviť rovnaké ciele, prípadne ich z objektívnych dôvodov modifikovať.

SOI vyhodnocovala svoju činnosť vo výročných správach, ktoré obsahovali informácie súvisiace s jej kontrolnou činnosťou. Napriek významnosti stratégie spotrebiteľskej politiky pre SOI, sa na tento strategický materiál neodvolávala v žiadnom zo svojich výstupných dokumentov, v ktorých by vyhodnotila plnenie opatrení, pre ktoré bola uvádzaná ako zodpovedný subjekt.

Organizačný rámec v oblasti spotrebiteľských práv

Nevyhnutným predpokladom pre fungujúci systém ochrany spotrebiteľských práv je existencia jednoznačných postupov, vymedzenie úloh a kompetencií zodpovedných inštitúcií.

Ministerstvo ako ústredný orgán, ktorý mal riadiť výkon štátnej správy v oblasti ochrany spotrebiteľa a riadiť a kontrolovať aj SOI, nemalo nastavený systém riadenia a kontroly s vypracovanými postupmi vrátane indikátorov a kritérií na sledovanie výkonnosti prijatých opatrení, hodnotenie činnosti. Bolo zistené, že ministerstvo nehodnotilo činnosť SOI z hľadiska napĺňania jej úloh, cieľov, poslania, prípadne dosiahnutej úrovne ochrany spotrebiteľských práv. Napriek tomu, že táto úloha ministerstvu jednoznačne nevyplyvala z legislatívy, prípadne inej záväznej dokumentácie, NKÚ SR považuje za dôležité vykonávať kvalitatívne hodnotenia príslušných organizácií, najmä v súvislosti so stanovenými cieľmi, záväzkami v nadväznosti na programové dokumenty, prípadne inú dokumentáciu.

Preverením predložených základných pravidiel kontrolnej činnosti SOI bolo zistené, že tieto neboli (od r. 2015) novelizované tak, aby reagovali na platný legislatívny stav, najmä pri predpisoch, ktoré už dlhodobo neplatia.

Analýza kompetencií SOI

Presadzovanie právnych predpisov orgánmi štátnej správy zohráva v rámci činností, zameraných na zabezpečenie dodržiavania pravidiel ochrany spotrebiteľa, kľúčovú úlohu. SOI zabezpečuje túto úlohu tým, že vykonáva dozor nad dodržiavaním legislatívy v oblasti ochrany spotrebiteľa.

Stratégia spotrebiteľskej politiky v čase jej prijatia upozorňovala na množstvo prijatých právnych predpisov, ktorými síce došlo k aktualizácii a prispôbeniu právneho rámca európskym pravidlám a štandardom, ale nedošlo k sprehľadneniu právnej úpravy a k odstráneniu jej fragmentácie a roztrieštenosti. To spôsobilo ťažšiu orientáciu spotrebiteľov a podnikateľov v právnych predpisoch, čo mohlo podľa stratégie viesť k nesprávnej interpretácii niektorých inštitútov, k neuplatňovaniu spotrebiteľských práv a v konečnom dôsledku aj k oslabeniu právnej istoty tak spotrebiteľov, ako aj podnikateľov.

Rapidný nárast právnych predpisov, nad ktorými vykonávala SOI trhový dozor, nastal v roku 2017 (o 129,6 % oproti roku 2016). Tento narastajúci trend pokračoval aj v ďalších rokoch kontrolovaného obdobia. V roku 2021 SOI kontrolovala a vykonávala dozor nad dodržiavaním povinností vyplývajúcich až zo 487 právnych predpisov.

Tabuľka č. 1: Prehľad dozorovaných právnych predpisov

Rok	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Zákony	31	41	38	38	39	39	42	46	43
Nariadenia EP a Rady (ES)	18	17	16	20	28	30	34	38	40
Nariadenia Komisie (EÚ)	9	21	23	23	43	47	57	97	81
Delegované nariadenia Komisie (EÚ)	5	11	19	21	32	34	45	58	56
Rozhodnutia EP a Rady	1	1	2	2	2	2	3	3	2
Vykonávacie nariadenia Komisie	x	x	x	x	2	1	3	3	8
Vykonávacie rozhodnutia Komisie	x	x	x	x	x	x	2	17	18
Nariadenia vlády SR	28	30	29	21	29	26	24	26	26
Vyhlášky	8	23	26	26	32	41	43	43	52
Predpisy EHK OSN	x	x	x	x	141	141	152	156	161
Výnosy MH SR	1	1	1	1	1	1	1	1	x
Spolu dozorované predpisy	101	145	154	152	349	362	406	488	487

Zdroj: SOI

Napriek enormnému nárastu kompetencií SOI, jej personálne obsadenie sa každoročne znižovalo. Neudržateľnosť uvedeného vývoja, ako aj možné závažné riziko pre účinnosť systému ochrany spotrebiteľa bolo identifikované už v stratégii spotrebiteľskej politiky. V nasledujúcom období nedošlo k náprave, naopak, počet právnych predpisov sa zvýšil na úroveň 487 v roku 2021.

Pre riešenie uvedeného stavu bolo v stratégii prijaté opatrenie – vypracovanie analýzy vývoja kompetencií SOI vo vzťahu k počtu zamestnancov, ktorá mala predstavovať východisko, predpoklad pre riešenie uvedeného stavu. V čase výkonu kontroly NKÚ SR analýza vypracovaná nebola.

SOI tiež v súčasnosti nedisponuje analýzou, na základe ktorej by bolo možné exaktne stanoviť počet zamestnancov, ktorý by zabezpečil stav garantujúci kontrolu celého spektra právnych predpisov v pravidelných cykloch, ktoré spadajú, resp. budú spadať do jej kompetencie, vrátane zachovania možnosti reagovať na aktuálne dianie na trhu, napr. v prípade podnetov spotrebiteľov.

Alternatívne riešenie sporov

Mediácia a rozhodcovské konanie v spotrebiteľských veciach predstavovali do roku 2015 existujúce možnosti pre mimosúdne riešenie sporov. Na účely zlepšenia podmienok pre presadzovanie práv spotrebiteľov prijalo ministerstvo v stratégii opatrenie, podľa ktorého malo vytvoriť účinný a dostupný mechanizmus ARS. Zavedenie uvedeného modelu predpokladalo splnenie viacerých opatrení, ktoré boli implementované do zákona o ARS. V zákone boli prevzaté aj príslušné nariadenia a smernice európskej legislatívy, ktoré zaviedli nové pravidlá v rámci ARS. Zámerom zákona bolo zabezpečiť vysokú úroveň ochrany spotrebiteľov a prispieť k riadnemu fungovaniu vnútorného trhu tým, aby sa spotrebiteľia mohli v prípade sporu s predávajúcim obrátiť na subjekt ARS. Ten mal vykonávať nezávislé, nestranné, transparentné, účinné, rýchle a spravodlivé postupy v uvedenej oblasti.

Tabuľka č. 2: Prehľad o prijatých návrhoch a vyriešených sporoch za všetky subjekty ARS

Ukazovateľ	Rok 2018	Rok 2019	Rok 2020	Rok 2021
Počet prijatých návrhov	584	515	532	494
Počet späť vzatých návrhov spotrebiteľov	14	20	30	31
Počet návrhov odmietnutých ARS subjektom	196	168	137	143
Počet vyriešených sporov	95	70	64	48

Zdroj: Správa o alternatívnom riešení sporov za roky 2018 – 2021

Počet prijatých návrhov na ARS mal v kontrolovanom období klesajúcu tendenciu. V roku 2021 ich bolo oproti roku 2018 menej o 15 %. V rámci sektorového členenia išlo najmä o návrhy sporov, ktoré sa týkali spotrebného tovaru (45 až 53 % z celkového počtu návrhov) a finančných služieb (37 až 46 % zo všetkých návrhov). Počet späť vzatých návrhov zo strany spotrebiteľov sa v roku 2021 oproti roku 2018 zdvojnásobil.

Ministerstvo v kontrolovanom období vykonávalo dohľad nad dodržiavaním povinností oprávnených právnických osôb podľa zákona o ARS. Kontrolované subjekty v súvislosti s uvedeným zákonom poukázali na to, že proces je príliš administratívne náročný, formálny a byrokratický.

Ministerstvo využívalo stretnutia so subjektmi ARS na získavanie spätnej väzby o legislatívnej úprave ARS v kontexte jej praktickej aplikácie. Takto získané informácie využilo v revízii súčasnej úpravy v rámci zapracovania časti o ARS do pripravovaného návrhu zákona o ochrane spotrebiteľa. V rámci prípravy uvedeného návrhu tiež nanovo transponovalo európsku smernicu o alternatívnom riešení spotrebiteľských sporov.

Podľa zákona o ARS museli výročné správy, vypracovávané subjektmi ARS, obsahovať aj informácie o opatreniach na zabezpečenie ďalšieho vzdelávania poverených fyzických osôb a informácie o návrhoch na zlepšenie ARS. Preverenie výročných správ, vypracovaných SOI, bolo zistené, že tieto údaje v nich absentovali. Informácia o vzdelávaní sa vo výročných správach nenachádzala z dôvodu, že SOI neorganizovala vzdelávanie subjektov ARS. SOI tiež nemala návrhy na zlepšenie ARS, a to aj napriek preukázateľnému problematickému uplatňovaniu uvedeného nástroja.

Splnenie cieľa – vytvoriť účinný a dostupný mechanizmus ARS, nebolo zo strany ministerstva vyhodnotené. Uplatňovanie ARS napriek tomu, že ide o ekonomicky výhodný spôsob riešenia sporu s preukázateľne kratším trvaním oproti súdnemu sporu a aktivitám zo strany ministerstva, nenašlo výraznejšie uplatnenie u spotrebiteľov.

Ministerstvo nemalo pre oblasť ARS nastavené indikátory a zabezpečený zber kľúčových informácií a ukazovateľov, čo neumožňovalo analyzovať proces jeho implementácie, vyhodnotiť účinnosť realizovaných opatrení a identifikovať možné problematické oblasti vrátane stanovenia prípadných riešení.

Informácie a ich využívanie

Informačno-komunikačné technológie a ich využívanie sú jedným z hlavných predpokladov na moderné fungovanie verejných inštitúcií, obzvlášť kontrolných orgánov vzhľadom na široké spektrum informácií, s ktorým pracujú. Tieto technológie by sa mali využívať na maximalizáciu zamerania rizika, optimálne využitie zdrojov, koordináciu a zdieľanie informácií medzi dotknutými štátnymi orgánmi, pri ktorých je z povahy ich predmetu činnosti predpoklad prirodzenej spolupráce.

SOI v rámci svojej činnosti využívala špecifický softvér, ku ktorému mal prístup len obmedzený počet zamestnancov, nebol teda určený pre inšpektorov. Z hľadiska funkcionality bol tento program využívaný v rámci evidencie informácií o kontrolovaných subjektoch, v spojitosti s plánovaním kontrol bolo možné zistiť, či a kedy bola vykonaná kontrola podnikateľského subjektu, resp. či mu bola uložená sankcia. V rámci vyhodnocovania činnosti SOI bol využívaný napr. pri vyhľadávaní podľa sortimentu alebo podľa kódu nedostatku. Informácie boli využívané na mesačný report činnosti SOI napr. z hľadiska počtu kontrolovaných prevádzok (resp. kontrol), hodnoty pozastaveného predaja tovaru, prijatých podnetov a žiadostí o radu, odobratých vzoriek a ich vyhodnotenia, vydaných rozhodnutí, výšky sankcií, príjmu z pokút. Vo všeobecnosti však ďalšie spracovanie získaných údajov z tohto programu, napr. na účely štatistických analýz, bolo potrebné vykonávať mimo prostredia informačného systému.

SOI nemala k dispozícii informačný systém, ktorý by umožňoval efektívnejšiu prácu s údajmi, napr. pre výkon analytických činností. Informačný systém neumožňoval selekciu vykonaných kontrol podľa typu kontroly, generovanie zoznamu najkontrolovateľnejších subjektov, počet podaní rozdelený podľa formy, spôsobu podania, počet porušení právnych predpisov, ani počty uložených sankcií podľa jednotlivých ustanovení zákonov.

Hodnotenie rizika

Riziko je vo všeobecnosti chápané ako kombinácia pravdepodobnosti výskytu nežiaducej udalosti a potenciálny rozsah, závažnosť jej následkov.

Hodnotenie rizík predstavuje proces, ktorý je využívaný pre lepšie zameranie kontrolnej činnosti organizácie. Aplikáciou tohto postupu sa znižuje pravdepodobnosť vykonávania činnosti tam, kde je úroveň rizika nízka, čo umožňuje efektívnejšiu alokáciu zdrojov. Hodnotenie rizika sa využíva predovšetkým v oblasti plánovania, rovnako však súvisí aj s realizáciou činností, ako aj s následným procesom hodnotenia. V kontrolnej činnosti organizácie umožňuje aplikovať tzv. zmysuplnú selektívnosť (založenú na riziku), na úkor vynútenej selektívnosti (nedostatok času a zdrojov organizácie).

NKÚ SR preveril činnosť SOI z hľadiska tvorby a implementácie postupov v oblasti hodnotenia rizík, praktickej realizácie činnosti, ako aj ďalších súvisiacich aktivít. V súvislosti s formálnym nastavením postupov bolo zistené, že kontrolovaný subjekt nedisponoval jednotným uceleným dokumentom, ktorý by túto oblasť zastrešoval, stanovil princípy a upravoval postupy pre hodnotenie, definoval zdroje, ako aj výstupy z tejto činnosti.

Riziká, deklarované SOI (napr. výsledky z predchádzajúcich období, negatívne zistenia v rámci colnej spolupráce či medzinárodnej spolupráce), napriek svojej dôležitosti (bezpečnosť, zdravie spotrebiteľov), nepredstavovali oblasti, ktoré by mohli byť považované za výsledok procesu hodnotenia rizík. Predstavovali limitovanú, ustálenú skupinu – oblasť, ktorá z hľadiska dôležitosti môže byť každoročnou prioritou bez potreby jej samotného posúdenia.

Napriek uvádzaným rizikám, ako aj princípom výberu kontrolovaných oblastí, SOI nepreukázala, že tieto boli reálne uplatňované. V prípade kritérií tiež nebolo preukázané, že boli výsledkom komplexnej činnosti – procesu hodnotenia rizík. Preukázateľnosť, okrem iného, spočívala v predložení príslušnej dokumentácie, kde by okrem identifikovaných oblastí boli posúdené aj ďalšie možné, potenciálne oblasti, vrátane tých, kde bolo riziko vyhodnotené ako nízke.

Vzdelávanie zamestnancov a verejnosti

Ministerstvo hospodárstva malo systém vzdelávania v oblasti ochrany spotrebiteľa organizačne zabezpečený na dvoch úrovniach, a to v rámci odboru ochrany spotrebiteľa a v rámci ESC. Tieto okrem plnenia iných úloh organizovali vzdelávacie semináre v oblasti ochrany spotrebiteľa.

Bolo zistené, že ministerstvo nemalo spracovanú koncepciu vzdelávania, príp. iný plánovací dokument, ktorý by definoval túto činnosť, a to z hľadiska plánovaného zamerania vzdelávacích aktivít, cieľov, spôsobu realizácie, harmonogramu a cieľových skupín.

Základom pre vlastné vzdelávacie aktivity odboru ochrany spotrebiteľa bola stratégia spotrebiteľskej politiky. V zmysle uvedenej stratégie ministerstvo prispievalo k zlepšeniu stavu v oblasti spotrebiteľského vzdelávania vo dvoch rovinách – participáciou v Medzirezortnej expertnej skupine pre finančnú gramotnosť, ktorej výsledkom činnosti bol najmä Národný štandard finančnej gramotnosti (obsahujúci aj témy ochrany spotrebiteľa), a realizáciou iniciatívneho vzdelávacieho projektu.

SOI nevykonávala prednáškovú činnosť, vzdelávanie spotrebiteľov, príp. kontrolovaných subjektov priamo. Vzdelávacia činnosť bola vykonávaná hlavne v rámci aktivít organizovaných tretími stranami na základe ich požiadaviek. Dopad vzdelávacích aktivít na informovanosť spotrebiteľskej verejnosti nebol SOI vyhodnocovaný vzhľadom na to, že vzdelávacou aktivitou bola dotknutá len malá časť spotrebiteľskej verejnosti, resp. kontrolovaných subjektov. Vzdelávanie spotrebiteľov v individuálnej rovine prebiehalo aj prostredníctvom odpovedí, poskytnutej rady, ktoré spotrebiteľia dostávali na základe svojich podaní.

Podpora dodržiavania predpisov prostredníctvom vzdelávacích nástrojov predstavuje nevyhnutný nástroj, ktorým je možné na pravidelnej báze zvyšovať právne vedomie spotrebiteľov, a tým prispievať aj k zníženiu počtu podnetov, neopodstatnených podnetov či kontrol, čo by sa následne mohlo z dlhodobého hľadiska prejavovať aj na znížení vyťaženia jednotlivých inšpektorátov a to aj v súvislosti s personálnym stavom v organizácii.

Vzhľadom na rozsah právnych predpisov, spadajúcich do gescie SOI, bola nevyhnutnou požiadavkou pre dodržanie princípu profesionality kvalitná a dostatočná odborná spôsobilosť na strane inšpektorov. Uvedené si vyžadovalo neustále zvyšovanie vzdelanostnej úrovne prostredníctvom školení, zameraných na všeobecné zručnosti a konkrétne oblasti spadajúce do pôsobnosti SOI.

Odborný rast zamestnancov sa v kontrolovanom období realizoval zvyšovaním a prehľbovaním kvalifikácie, ktoré sa uskutočňovalo prostredníctvom externých alebo interných odborných školení. SOI disponovala plánom kontinuálneho vzdelávania, ktorý sa vypracúval a vyhodnocoval každoročne v zmysle zákona o štátnej službe. Vypracované tiež boli individuálne plány kompetenčného vzdelávania, ktoré sa rovnako každoročne vyhodnocovali.

SOI nepredložila údaje o počte vzdelávacích aktivít v oblastiach, ktoré zastrešuje, keďže informačný systém organizácie takouto funkcionalitou nedisponoval. Pri preverovaní tejto oblasti vychádzal NKÚ SR z rozpisu vzdelávacích aktivít uvedených vo výročných správach. Preverenie bolo zistené, že vzdelávacie aktivity boli realizované len v niektorých oblastiach právnych predpisov spadajúcich do kompetencie kontrolovaného subjektu.

V nadväznosti na skutočnosť, že výkon kontroly by mal byť, v zmysle princípov profesionality, vykonávaný zo strany inšpektorov, ktorí sú dostatočne odborne zdatní a pripravení, bolo identifikované riziko nižšej odbornej úrovne inšpektorov, a to aj vzhľadom na pomer právnych predpisov k počtu inšpektorov.

NKÚ SR poukazuje na dôležitosť vzdelávania zamestnancov, ako kľúčový predpoklad na kvalitné vykonávanie činnosti. Uvedené si vyžaduje komplexný prístup k vzdelávaciemu procesu. Základným predpokladom je napr. existencia údajov, na základe ktorých by bolo možné určiť silné či slabé stránky vzdelávacieho procesu, či identifikovať absenciu vzdelávania v predmetnej oblasti. Dôležitým predpokladom je tiež prístup k plnohodnotným štatistikám v oblasti vzdelávania bez potreby ich manuálneho spracovania.

Spotrebiteľské združenia

Spolupráca ministerstva s dotknutými organizáciami vychádzala najmä z legislatívne stanovených rámcov, v rámci ktorých bola definovaná ich pôsobnosť a oprávnenia. Podpora združení zameraných na ochranu spotrebiteľa a s tým súvisiacich aktivít, bola zadefinovaná v zákone o ochrane spotrebiteľa. Forma podpory nebola špecifikovaná.

Podľa stratégie bola finančná podpora štátu pre združenia v európskom kontexte veľmi nízka. V roku 2014 klesol objem prostriedkov určených pre podporu združení takmer na 20 tis. eur, v predchádzajúcich troch rokoch to bolo 80 tis. eur každý rok. Združenia mali podľa stratégie často existenčné problémy, čo im bránilo systematicky rozvíjať ochranu spotrebiteľa a prioritne plniť poslanie, na ktoré boli určené. V rokoch 2017 – 2019 sa finančná podpora prostredníctvom dotácií vrátila na úroveň 80 tis. eur a v rokoch 2020 a 2021 bola vo výške 90 tis. eur.

Počas kontrolovaného obdobia došlo k novelizáciám zákona o poskytovaní dotácií v pôsobnosti ministerstva hospodárstva, prostredníctvom ktorých bol upravený účel, podmienky, rozsah a spôsob poskytovania dotácií aj na financovanie projektov v oblasti ochrany spotrebiteľa. Napriek uvedenému zosúladieniu legislatívy zo strany ministerstva, v kontrolovanom období nedošlo k výraznejšej finančnej podpore formou dotácie pre subjekty zriadené alebo založené na ochranu spotrebiteľa.

Ministerstvo, ako ústredný orgán štátnej správy v oblasti spotrebiteľských práv, nenaplnilo zámer stratégie, týkajúci sa vytvorenia zastrešujúceho združenia, prípadne viacerých združení s pôsobnosťou na celom území SR. Zámerom bolo zamedziť roztrieštenosti, zlepšiť komunikáciu a spoluprácu medzi ministerstvom a združeniami, ako aj medzi združeniami navzájom a v neposlednom rade vytvoriť nový a lepšie fungujúci dotačný systém s dostatočným objemom finančných prostriedkov. Snahou ministerstva podľa stratégie bolo pritom vytvoriť fungujúcu platformu pre hľadanie efektívnych spôsobov presadzovania záujmov spotrebiteľov prostredníctvom spotrebiteľských združení.

Záver

Ochrana spotrebiteľa patrí medzi dôležité politiky štátu, pretože predstavuje jednu z podstatných zložiek správne fungujúceho vnútorného trhu. Je komplexnou problematikou, ktorá sa týka viacerých oblastí – ekonomických záujmov, vzdelávania, dodržiavania práva, ale aj bezpečnosti a zdravia obyvateľov.

Pre dosiahnutie zlepšenia v týchto oblastiach je dôležité nielen prijímanie a realizácia konkrétnych opatrení, ale aj vytvorenie funkčného systému, ktorý je schopný reagovať na kľúčové výzvy a vytvárať vhodné podmienky v oblasti vzdelávania, spolupráce a komunikácie zainteresovaných strán.

Kontrola NKÚ SR, vykonaná v kontexte už uvedených parametrov, preukázala, že nastavený systém ochrany spotrebiteľských práv, ako aj samotná realizácia procesov a opatrení neboli dostatočné a fungujúce v celom rozsahu.

Ministerstvo hospodárstva, ako nositeľ agendy v oblasti spotrebiteľských práv, nekonalo dostatočne dôsledne. Po roku 2020 nevypracovalo štátnu stratégiu, ktorá by definovala želaný stav, určila ciele, spôsob ich dosiahnutia a stanovila úlohy a zodpovednosť zúčastnených strán. Činnosť SOI bola limitovaná predovšetkým z dôvodu neúmerneho nárastu kompetencií v porovnaní s personálnym zabezpečením organizácie.

Existujúci systém ochrany práv spotrebiteľov nenaplnil zábery a očakávania formulované v stratégii spotrebiteľskej politiky do roku 2020. Stratégia, ako základný koncepčný materiál pre ochranu spotrebiteľa, predstavovala skôr formálny dokument, ktorý nebol pre kontrolované subjekty určujúci pri tvorbe a realizácii spotrebiteľskej politiky v sledovanom období. V konečnom dôsledku nebola ani komplexne vyhodnotená.

Problematika spotrebiteľských práv nebola dostatočne koordinovaná, prevládala formálnosť realizovaných postupov, ako aj nedostatočné využívanie dostupných informácií. Vo viacerých prípadoch vykonávanie aktivít vychádzalo z historickej praxe, zaužívaných postupov, pričom deklarované aktivity nebolo vždy možné preukázať.

Na základe výsledkov kontroly NKÚ SR upozorňuje na dôležitosť prijatia komplexných opatrení v oblasti ochrany práv spotrebiteľov. Bez ich prijatia bude schopnosť systému plniť svoje poslanie z dlhodobého hľadiska výrazne obmedzená.

Reakcia kontrolovaného subjektu

Realizované kontroly na vybraných subjektoch boli ukončené protokolom o výsledku kontroly. Kontrolované subjekty nevzniesli námietky voči pravdivosti, úplnosti a preukázateľnosti kontrolných zistení. NKÚ SR uložil kontrolovaným subjektom prijať opatrenia na odstránenie kontrolou zistených nedostatkov a predložiť správu o ich plnení. Plnenie prijatých opatrení bude NKÚ SR monitorovať a vyhodnocovať.

Kontakt

Najvyšší kontrolný úrad SR

Priemyselná 2
824 73 Bratislava 26
☎ +421 250 114 911
✉ info@nku.gov.sk

Ministerstvo hospodárstva Slovenskej republiky

Mlynské nivy 44/A
827 15 Bratislava 212
☎ +421 248 541 111
✉ info@economy.gov.sk

Ústredný inšpektorát Slovenskej obchodnej inšpekcie

Bajkalská 21/A
827 99 Bratislava
☎ +421 258 272 103
✉ info@soi.sk

Zoznam použitých skratiek

ARS	Alternatívne riešenie sporov
ESC	Európske spotrebiteľské centrum
EÚ	Európska únia
Ministerstvo, ministerstvo hospodárstva, kontrolovaný subjekt, MH SR	Ministerstvo hospodárstva Slovenskej republiky
Nariadenia Európskeho parlamentu a Rady o programe pre spotrebiteľov 2014 – 2020,	Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 254/2014 z 26. februára 2014 o viacročnom programe Spotrebiteľia na roky 2014 – 2020, ktorým sa zrušuje rozhodnutie č. 1926/2006/ES
SOI, inšpekcia, kontrolovaný subjekt	Slovenská obchodná inšpekcia
SR	Slovenská republika
Stratégia spotrebiteľskej politiky, spotrebiteľská stratégia, stratégia	Stratégie spotrebiteľskej politiky Slovenskej republiky na roky 2014 – 2020
zákon o alternatívnom riešení sporov, zákon o ARS	zákon č. 391/2015 Z. z. o alternatívnom riešení spotrebiteľských sporov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov
zákon o ochrane spotrebiteľa	zákon č. 250/2007 Z. z. o ochrane spotrebiteľa a o zmene a doplnení zákona Slovenskej národnej rady č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov