



Závázky

úprava postupu Protimonopolného úradu SR
podľa § 33 zákona

01. 06. 2021

1. Úvod

1. Podľa § 33 ods. 1 zákona č. 187/2021 Z. z. o ochrane hospodárskej súťaže a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon“) Protimonopolný úrad SR (ďalej len „úrad“) môže konanie vo veci porušenia zákazu dohody obmedzujúcej súťaž, zákazu zneužitia dominantného postavenia alebo vo veci iných foriem nedovoleného obmedzovania súťaže skončiť rozhodnutím, v ktorom účastníkovi konania uloží plnenie záväzkov, ktoré účastník konania úradu predložil na odstránenie možného obmedzenia súťaže. Úrad môže vydať takéto rozhodnutie na určenú dobu.
2. Podľa § 33 ods. 3 zákona úrad môže rozhodnutie podľa odseku 1 z vlastného podnetu zmeniť alebo zrušiť, ak
 - a) sa po vydaní rozhodnutia podstatne zmenili podmienky, ktoré boli rozhodujúce na jeho vydanie,
 - b) účastník konania neplní uložené záväzky, alebo
 - c) účastníkom konania poskytnuté informácie, ktoré boli rozhodujúce na jeho vydanie, boli neúplné alebo nepravdivé.
3. Cieľom tohto materiálu je objasniť postup úradu pri aplikovaní § 33 zákona. Materiál opisuje procesný postup a hlavné zásady pri prijímaní záväzkových rozhodnutí s cieľom zabezpečiť transparentnosť postupu úradu. Má napomôcť účastníkovi konania v tom, ako má postupovať, a tak urýchliť a zefektívniť celý proces predkladania záväzkov¹.
4. Ustanovenie § 33 zákona vytvára možnosť ukončiť správne konanie vo veci dohody obmedzujúcej súťaž, zákazu zneužitia dominantného postavenia alebo vo veci iných foriem nedovoleného obmedzovania súťaže aj inak ako rozhodnutím úradu deklarujúcim porušenie súťažných pravidiel podľa § 16 ods. 1 písm. c) a e) zákona² („**zákazové rozhodnutie**“), a to rozhodnutím podľa § 33 ods. 1 zákona („**rozhodnutie o záväzkoch**“). V určitých prípadoch môže účastník konania sám z vlastnej iniciatívy predložiť záväzky – určité návrhy riešení, ktoré sa zaviazá plniť a ktorými sa odstránia súťažné obavy identifikované úradom. Predloženie návrhu záväzkov neznamena „priznanie si viny“ účastníkom konania. Ak úrad záväzky akceptuje, teda vyhodnotí ich ako dostatočné na efektívne odstránenie súťažného problému, vydá rozhodnutie o záväzkoch, ktorým zaviazá účastníka konania na plnenie týchto záväzkov.

¹ Úrad si je vedomý, že tento materiál vyvolá legitímne očakávania, na ktoré sa podnikatelia môžu pri predkladaní záväzkov spoliehať.

² Ide o právomoc úradu vydať rozhodnutie, že konanie alebo činnosť podnikateľa je zakázaná podľa zákona alebo podľa čl. 101 alebo čl. 102 Zmluvy o fungovaní Európskej únie v platnom znení (ďalej len „ZFEÚ“), rozhodnúť o uložení povinnosti zdržať sa takého konania a o povinnosti odstrániť protiprávny stav.

5. Hlavný rozdiel medzi zákazovým rozhodnutím a rozhodnutím o záväzkoch je skutočnosť, že v rozhodnutí podľa § 33 ods. 1 zákona úrad nedeklaruje porušenie zákona a/alebo ZFEÚ, a teda neuloží účastníkovi konania pokutu podľa § 42 ods. 1 písm. a) a b) zákona.
6. Významnou výhodou rozhodnutia o záväzkoch je zníženie administratívnych nákladov a rýchly a efektívny zásah na trhu, z čoho majú prospech najmä spotrebiteľia.
7. Tak, ako je uvedené vyššie, v rozhodnutí o záväzkoch absentuje konštatovanie o porušení zákona a/alebo ZFEÚ, s čím je spojené neuloženie pokuty podľa § 42 ods. 1 písm. a) a b) zákona úradom. Zároveň sa na takéto konanie nebude v budúcnosti prihliadať ako na porušovanie zákona, t. j. nebude sa zohľadňovať v rámci priťažujúcich okolností pri ukladaní pokút.³

2. Procesný postup úradu pri posudzovaní záväzkov

8. Návrh záväzkov predkladá účastník konania, čo však nevylučuje konzultácie s úradom o vhodnosti navrhovaných záväzkov na riešenie identifikovaných súťažných obáv.
9. Ak účastník konania prejaví záujem na vyriešení/ukončení prípadu prostredníctvom rozhodnutia o záväzkoch, t. j. zaslaním listu, resp. spísaním zápisnice na úrade, kde uvedie svoj záujem predložiť záväzky a úrad dospeje k záveru, že prípad je vhodný na rokovanie o záväzkoch,⁴ písomne informuje účastníka konania o predbežnom posúdení prípadu s identifikovaním/analyzovaním súťažných obáv, čo má účastníkovi konania napomôcť pri formulovaní jeho záväzkov.
10. Predbežné posúdenie prípadu úradom by malo obsahovať najmä:
 - ustanovenie zákona, podľa ktorého úrad posudzuje správanie podnikateľa – účastníka konania,
 - popis konania, ktoré podľa úradu vyvoláva súťažné obavy,
 - lehotu, do ktorej má účastník konania predložiť záväzky.
11. Návrh záväzkov predkladá účastník konania úradu v priebehu správneho konania.⁵ Zákon presne nešpecifikuje, v ktorej fáze tohto konania je potrebné predkladať záväzky (zákon uvádza iba najneskoršiu lehotu pre ich podanie). Avšak zo samotnej povahy záväzkov vyplýva, že na vydanie záväzkového rozhodnutia je

³ Ustanovenie § 42 ods. 3 zákona – „opakované porušovanie“ zákona tým istým podnikateľom.

⁴ Vhodnosť prípadu na rozhodnutie o záväzkoch je bližšie upravená v časti 3 tohto materiálu.

⁵ Podnikateľ môže prejsť záujem rokovať o záväzkoch aj v priebehu prešetrovania.

vhodné, efektívne a účelné signalizovať (prejaviť) záujem zo strany účastníka konania na vyriešení prípadu formou záväzkového rozhodnutia v čo najskoršej fáze konania. Podľa § 33 ods. 2 zákona účastník konania môže navrhnúť záväzky najneskôr do uplynutia lehoty na vyjadrenie k výzve pred vydaním rozhodnutia podľa § 26 zákona. Na záväzky podané neskôr úrad neprihliada.

12. Ako je vyššie uvedené, v predbežnom posúdení prípadu úrad stanoví lehotu na predkladanie konkrétnych písomných návrhov záväzkov, ktorá je zvyčajne 2 až 4 týždne odo dňa doručenia predbežného posúdenia prípadu účastníkovi konania.
13. Rokovanie o záväzkoch je súčasťou správneho konania, t. j. úrad má rovnaké vyšetrovacie právomoci ako počas konania, ktoré sa končí prijatím zákazového rozhodnutia s uložením pokuty podľa § 42 ods. 1 písm. a) a b) zákona.
14. Na návrh účastníka konania alebo úradu sa môže uskutočniť osobné stretnutie s účastníkom konania (s podnikateľom) a zamestnancom úradu, z ktorého sa spíše zápisnica.

3. Vhodnosť prípadu na rozhodnutie o záväzkoch a základné východiská pri posudzovaní predložených záväzkov

15. Rozhodovanie o prijatí záväzkov je v právomoci úradu. Podľa § 33 zákona účastník konania nemá právny nárok na prijatie rozhodnutia o záväzkoch. V prípadoch s veľmi závažným dopadom na trh úrad pristúpi na predložené záväzky len vo výnimočných situáciách.
16. Úrad pri posudzovaní predložených záväzkov zväži najmä nasledovné skutočnosti, t. j. či:
 - predložené záväzky sú jasné a jednoznačné;
 - úradom identifikované súťažné obavy budú úplne odstránené predloženými záväzkami;
 - predkladané záväzky sú vykonateľné v krátkom čase;
 - predkladané záväzky je možné monitorovať/kontrolovať ich dodržiavanie.
17. Záväzky, ktoré nesúvisia s identifikovanými súťažnými obavami alebo ktoré neodstraňujú súťažné obavy identifikované úradom, nebudú akceptované. O tejto skutočnosti úrad písomne informuje listom účastníka konania, ktorý takýto návrh záväzkov predložil.

18. Predložený návrh závazkov by mal obsahovať najmä:

- konkrétne opatrenia na odstránenie súťažných obáv úradu,
- spôsob, akým účastník konania zabezpečí splnenie navrhovaných opatrení,
- navrhovanú dobu platnosti závazkov (podľa okolností prípadu),
- vyhodnotenie vplyvu závazkov po ich prijatí na situáciu na dotknutom trhu,
- návrh spôsobu monitorovania závazkov.

Návrh závazkov môže podľa § 33 ods. 4 zákona zahŕňať aj povinnosť ustanoviť nezávislého správcu na náklady účastníka konania a spôsob jeho ustanovenia; ustanovenie § 32 ods. 5 zákona sa uplatní primerane.

19. V prípade, ak predložené závazky nemožno implementovať bez súhlasu tretej strany, účastník konania má povinnosť predložiť dôkaz preukazujúci takýto súhlas tretej strany.

4. Testovanie závazkov

20. Podľa § 33 ods. 2 poslednej vety úrad môže predložené závazky testovať priamym oslovením fyzických osôb alebo právnických osôb, zverejnením alebo iným spôsobom. Úrad navrhnuté závazky spravidla testuje. Cieľom testovania závazkov je zistiť, či sú predložené závazky spôsobilé odstrániť úradom identifikované súťažné obavy vyjadrené v predbežnom posúdení prípadu. Testovanie poskytuje zainteresovaným subjektom (konkurentom, zákazníkom, atď.) možnosť vyjadriť sa k predloženým závazkom. Pri testovaní závazkov úrad zhromažďuje podklady a informácie od účastníkov trhu, či predložené závazky sú vhodné na odstránenie súťažných obáv identifikovaných úradom.

21. Testovanie závazkov sa uskutočňuje verejnou konzultáciou, t. j. výzvou na ich pripomienkovanie uverejnenou na webovom sídle úradu alebo priamym oslovením účastníkov trhu, alebo iným spôsobom, alebo kombináciou týchto spôsobov. Zverejnenie informácií o testovaní závazkov obsahuje podstatné skutočnosti prípadu, súťažné obavy, ktoré úrad identifikoval a obsah závazkov navrhovaných účastníkom konania. Zároveň úrad uvedie lehotu, v rámci ktorej sa môžu subjekty vyjadriť k predkladaným závazkom, zvyčajne sú to 2 až 4 týždne.

22. Ak predkladané závazky obsahujú skutočnosti, ktoré sú predmetom obchodného tajomstva, alebo obsahujú dôverné informácie podľa § 3 ods. 12 zákona, účastník konania bude vyzvaný na predloženie nedôvernej verzie závazkov bez obchodného tajomstva a dôverných informácií (najmä na účely ich možného testovania – pozri bod 20 a nasl.).

23. V prípade, že po posúdení predloženého návrhu záväzkov alebo po testovaní záväzkov sa nepreukáže odstránenie identifikovaných súťažných obáv úradu, úrad túto skutočnosť písomne oznámi účastníkovi konania. Účastník konania môže požiadať úrad o možnosť pokračovať v rokovaní o záväzkoch a predložiť nové znenie záväzkov. V takom prípade úrad zváži opätovné testovanie záväzkov. Vzhľadom na povahu záväzkov (rýchlejšie riešenie problémov hospodárskej súťaže) úrad nebude pokračovať v rokovaní o záväzkoch najmä, ak je zjavné, že účastník konania opakovaným predkladaním záväzkov predlžuje správne konanie, napr. predkladaním vecne obdobných záväzkov neriešiacich podstatu súťažného problému. V takýchto prípadoch bude úrad pokračovať v konaní s možnosťou vydania rozhodnutia podľa § 16 ods. 1 písm. c) a e) zákona.
24. Úrad, ako aj účastník konania sa môžu kedykoľvek v priebehu konania rozhodnúť nepokračovať v rokovaní o záväzkoch. Aj v tomto prípade bude úrad pokračovať v konaní s možnosťou vydania rozhodnutia podľa § 16 ods. 1 písm. c) a e) zákona (zákazové rozhodnutie a uloženie pokuty). O tomto úrad účastníka konania písomne informuje listom.

5. Prijatie rozhodnutia

25. Ak úrad dospeje na základe predložených záväzkov a prípadného testovania k záveru o potrebe a vhodnosti prijatia navrhnutých záväzkov, vydá rozhodnutie podľa § 33 ods. 1 zákona. Rozhodnutie môže úrad vydať na určenú dobu.⁶
26. Úrad nemôže účastníkovi konania uložiť rozhodnutím plniť záväzky, ktoré účastník konania sám nenavrhol. Úrad nemôže uložiť povinnosť v rozhodnutí o záväzkoch žiadnemu inému subjektu ako je účastník konania, ktorý tieto záväzky navrhol.
27. V prípade, ak účastník konania neplní záväzky uložené mu rozhodnutím úradu alebo úrad zistí, že účastníkom konania poskytnuté informácie, ktoré boli rozhodujúce na vydanie tohto rozhodnutia, boli neúplné alebo nepravdivé, úrad môže takéto rozhodnutie z vlastného podnetu zmeniť alebo zrušiť. Úrad môže rozhodnutie vydané podľa § 33 ods. 1 zmeniť alebo zrušiť z vlastného podnetu aj vtedy, ak sa po vydaní rozhodnutia podstatne zmenili podmienky, ktoré boli rozhodujúce na jeho vydanie.
28. V prípade „podstatnej zmeny podmienok“, ktoré boli rozhodujúce na vydanie záväzkového rozhodnutia, môže ísť o rôzne situácie. Najčastejšie by malo ísť o prípady, kedy dôjde po určitom časovom období po vydaní rozhodnutia podľa § 33 ods. 1 zákona k takému vývoju na relevantnom trhu, alebo aj k zmene príslušnej

⁶ Pozri napríklad rozhodnutia Európskej komisie: č. COMP/39.398 zo dňa 08. 12. 2010 „Visa MIF“, č. 39416 zo dňa 14. 10. 2009 „Ship Classification“, č. COMP/C-3/39.530 zo dňa 16. 12. 2009 „Microsoft“ (viazanie).

legislatívy, že plnenie záväzkov nie je potrebné, stratilo svoj význam, resp. je potrebné ich upraviť, modifikovať.

29. Ak podnikateľ – účastník konania nesplní záväzky vyplývajúce z rozhodnutia o záväzkoch riadne a včas alebo neplní vôbec, úrad môže nielen pristúpiť k zrušeniu tohto rozhodnutia, ale zároveň úrad uloží tomuto podnikateľovi sankciu, a to buď pokutu podľa § 42 ods. 1 písm. e) zákona do 10 % z celosvetového obratu podnikateľa alebo uloží penále podľa § 46 ods. 1 písm. a) zákona najviac 5 % priemerného denného celosvetového obratu podnikateľa. Úrad má diskrečnú právomoc zvoliť, podľa konkrétneho prípadu porušenia, ktorý typ sankcie (pokutu alebo penále) uloží. Uložením sankcie za neplnenie rozhodnutia o záväzkoch nie je dotknutá právomoc úradu zmeniť alebo zrušiť toto rozhodnutie a konať v danej veci.
30. V konečnom dôsledku teda rozhodnutie úradu o zmene alebo zrušení záväzkového rozhodnutia a o uložení pokuty alebo penále bude závisieť od konkrétnych okolností daného prípadu. Zrušeniu alebo zmene rozhodnutia podľa § 33 ods. 3 zákona predchádza správne konanie, ktoré sa začína, tak ako v iných prípadoch, doručením oznámenia o začatí správneho konania. Rovnako je tomu tak pri ukladaní sankcie.

Doterajšiu prax Európskej komisie v prípadoch ukončených záväzkovými rozhodnutiami možno nájsť na <http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/index.cfm>.