

PRIORITIZAČNÁ POLITIKA

Protimonopolného úradu Slovenskej republiky

Január 2015

Protimonopolný úrad SR (ďalej ako „úrad“) ako garant zabezpečovania ochrany hospodárskej súťaže v Slovenskej republike aplikuje národné aj európske súťažné právo. Meradlom správneho a efektívneho naplňania tejto úlohy je prospech pre spotrebiteľov (lepšie ceny tovarov a služieb, lepšia kvalita, zvýšené inovácie), čo je zakotvené aj v účele zákona o ochrane hospodárskej súťaže¹. Hospodárska súťaž podnecuje spoločnosti bojovať o zákazníka, z čoho benefitujú spotrebiteľia, a čo v konečnom dôsledku prináša prospech celej ekonomike.

Ambícia úradu stať sa rešpektovanou autoritou využívajúcou najnovšie poznatky z oblasti súťažného práva vo svete, najmä zavedenie nového, na efektoch založeného ekonomického prístupu do praxe, kladie na úrad stále väčšie odborné nároky v podobe uskutočňovania náročných ekonomických analýz pri posudzovaní prípadov, ale aj v súvislosti so stále narastajúcou procesnou náročnosťou riešených prípadov.

Tak ako všetky súťažné autority vo svete, vrátane Európskej komisie, aj úrad má snahu využívať svoje zdroje čo najefektívnejšie, s cieľom sústrediť sa na riešenie zmysluplných súťažných problémov, ktoré majú významný dopad na spotrebiteľa. Zároveň, vychádzajúc zo zahraničných skúseností, samotné zverejnenie priorít môže viesť k zodpovednejšiemu správaniu podnikateľov v prioritnom sektore, resp. oblasti.

Ochrana hospodárskej súťaže sa uskutočňuje predovšetkým prostredníctvom rozhodovacej činnosti, v rámci ktorej úrad priamo zasahuje v jednotlivých prípadoch súťažných porušení, resp. rozhoduje v oblasti koncentrácií. Ďalšou, avšak nemenej dôležitou formou ingerencie úradu je súťažná advokácia zameraná na prevenciu v oblasti ochrany hospodárskej súťaže a zvyšovanie povedomia o nej medzi odbornou aj laickou verejnosťou. Právomoci úradu sú bližšie špecifikované v § 22 zákona o ochrane hospodárskej súťaže.

Správne konanie, s výnimkou oblasti posudzovania koncentrácií, úrad začína na základe zákona z vlastného podnetu. Súčasná právna úprava vytvára priestor na to, aby úrad posúdil, či určitá vec, resp. podnet, je takého charakteru, že vyžaduje zásah úradu a v ďalšom kroku, či by zásah mal byť vo forme otvorenia správneho konania, t. j. časovo a kapacitne spravidla najnáročnejšej formy, alebo je možné vec vyriešiť inak, napr. súťažnou advokáciou.

Za účelom naplňania svojich úloh v prospech spotrebiteľov je nevyhnutné, aby si úrad stanovil pre svoju činnosť priority, a to jednak z hľadiska dlhodobejšieho, ako aj priority krátkodobého charakteru. Niektoré súťažné autority uskutočňujú svoju prioritizačnú politiku na základe zákona, iné ju prijali vo forme dokumentov, ktoré nie sú právne záväzné.

Otázka prioritizácie nie je pre úrad novou a vo svojej praxi ju už aplikuje. Zámerom tohto dokumentu je na základe doterajších praktických skúseností úradu, ako aj skúseností iných súťažných inštitúcií, verejne deklarovat' základné východiská

¹ Zákon 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 v znení neskorších predpisov v znení neskorších predpisov.

pre jej napĺňanie a tieto komunikovať s verejnosťou, a to jednak s cieľom, aby verejnosť bola oboznámená so systémom práce úradu, ale aj z dôvodu získania spätnej väzby, s cieľom ešte efektívnejšie a rýchlejšie reagovať na potreby trhu a spoločnosti ako takej.

I. Prioritizácia z dlhodobého hľadiska

Čo úrad prioritizuje?

V rámci prioritizácie svojej činnosti úrad stanovuje, čím sa bude prioritne zaoberať, a akým spôsobom zasiahne.

Úrad určuje svoje priority vo vzťahu k nasledovným činnostiam:

- rozhodovacia činnosť úradu vrátane kontroly plnenia rozhodnutí úradu,
- prieskum trhu a spracovanie sektorových štúdií,
- aktivity v oblasti súťažnej advokácie vrátane vzdelávania v oblasti súťaže, vydávania usmernení a metodických pokynov.

Prioritizácia sa uskutočňuje nielen v rámci foriem zásahu, ale aj v rámci jednotlivých odvetví alebo sektorov, do ktorých bude prednostne úrad smerovať svoje kapacity.

Prečo úrad prioritizuje?

Úrad je ústredný orgán štátnej správy napojený na štátny rozpočet. Vzhľadom na to, že jeho činnosť je zabezpečovaná z verejných zdrojov, úrad veľmi zodpovedne pristupuje k prerozdeleniu svojich personálnych a finančných zdrojov, s cieľom orientovať ich na činnosti, ktoré zabezpečia čo najväčší prospech pre spotrebiteľov. Uvedené je o to viac urgentnejšie v období, keď celá spoločnosť čelí finančným problémom.

Ako úrad prioritizuje?

Prioritizácia sa opiera o základné prioritizačné kritéria, ktoré však nemajú absolútny charakter a ich cieľom je vytvoriť jednotný základ pre prioritizáciu práce úradu.

Prioritizáciu je potrebné vnímať ako kontinuálny proces, ktorý sa musí diať nielen vo vzťahu k novým, ale aj k existujúcim prípadom, ktorými sa už úrad zaoberá. Uvedené bude preto vyžadovať pravidelné a kritické prehodnocovanie priority prípadov v rôznych štádiách ich riešenia tak, aby kapacity úradu neboli viazané na prípady, ktoré sa medzičasom ukázali ako neprioritné (napr. z dôvodu nových

okolností v prípade, zmeny právnej úpravy, potreby hlbšieho prešetrenia situácie v sektore a pod.).

Úrad bude mať do budúcnosti snahu sledovať aj prioritizačnú politiku súťažných inštitúcií z ďalších členských krajín, vrátane Komisie, keďže obdobne nastavená prioritizácia práce úradu a iných súťažných inštitúcií umožní ich lepšiu spoluprácu a využívanie spoločných zdrojov v záujme, napríklad monitorovania určitého sektora alebo odvetvia hospodárstva na multijurisdikčnej úrovni.

Prioritizačné kritéria

Stanovenie priority pre určenie, či sa úrad bude vecou zaoberať, resp. či v riešení veci bude pokračovať, vychádza najmä z nasledovných základných kritérií:

1. Závažnosť

Typová závažnosť :

- veľmi závažné delikty, najmä: horizontálne dohody o cenách, rozdelenie trhu alebo obmedzenie výroby, bid rigging, zneužitie dominantného postavenia najmä vylučovacieho charakteru, uskutočnenie koncentrácie, ktorá by bola zakázaná bez oznámenia koncentrácie úradu alebo uskutočnenie koncentrácie v rozpore s právoplatným rozhodnutím úradu, neplnenie podmienok koncentrácie uložených úradom;
- závažné delikty, najmä: zneužívanie dominantného postavenia vykorisťovateľského charakteru, iné horizontálne dohody ako uvedené v predchádzajúcom odseku, ako napr. záväzkov účastníkov dohody, že voči jednotlivým podnikateľom budú pri zhodnom alebo porovnateľnom plnení uplatňovať rozdielne podmienky, ktorými sú alebo môžu byť títo podnikatelia znevýhodňovaní v súťaži alebo podmienenie uzatvárania zmlúv tak, aby zmluvné strany prijali ďalšie záväzky, ktoré povahou alebo podľa obchodných zvyklostí nesúvisia s predmetom týchto zmlúv, ďalej vertikálne dohody obsahujúce tzv. hard-core obmedzenia (napr. dohody o cenách pre ďalší predaj alebo dohody o rozdelení trhu), uskutočnenie koncentrácie, ktorá by nebola zakázaná, bez oznámenia koncentrácie; obmedzenie súťaže orgánmi územnej samosprávy pri výkone samosprávy a pri prenesenom výkone štátnej správy a orgánmi záujmovej samosprávy pri prenesenom výkone štátnej správy (ďalej ako „§ 39“) väčšieho významu;
- menej závažné delikty, najmä: vertikálne dohody menšieho významu, obmedzenie súťaže podľa § 39 menšieho významu a iné menej závažné narušenia súťaže.

Prioritu budú mať veľmi závažné a závažné delikty. Vyššie uvedená typová kategorizácia na účely prioritizácie nemôže byť vnímaná ako pevná a nemenná. Každé porušenie je posudzované s ohľadom na všetky faktory a až po ich celkovom

vyhodnotení je možné konštatovať, či je povaha daného porušenia celkovo veľmi závažná, závažná alebo menej závažná.

Faktická závažnosť :

- skutočný alebo neodvratný dopad, resp. iba potenciálny dopad na súťaž (prioritou je skutočný alebo neodvratný dopad),
- geografický dopad (priorita rastie s väčším rozsahom dotknutého územia),
- trvanie deliktu (priorita rastie s dĺžkou deliktuálneho konania),
- počet dotknutých spotrebiteľov (priorita rastie s počtom dotknutých spotrebiteľov),
- prípad, kedy ide o znevýhodnených spotrebiteľov, ktorí môžu byť zvlášť vystavení vykorisťovaniu z dôvodu obmedzeného prístupu na trh,
- priamy alebo nepriamy dopad na spotrebiteľa (ako nepriamy dopad môže byť vnímaná napr. zvýšená spotrebiteľská a podnikateľská dôvera v správne fungovanie trhov),
- typ produktu - produkt bežnej spotreby, luxusný produkt (priorita je väčšia pri produktoch bežnej spotreby využívaných veľkým počtom spotrebiteľov),
- podiel podnikateľa na relevantnom trhu,
- recidíva spočívajúca v opakovaní tej istej skutkovej podstaty, resp. v opätovnom protisúťažnom konaní.

2. Význam šetrenia

- charakter odvetvia (priorita rastie pri liberalizovaných a sieťových odvetviach, pri trhoch, kde na základe poznatkov úradu z už vykonaných šetrení, či konaní alebo vypracovaných sektorových správ, vzhľadom na jeho štruktúru, vysoký stupeň koncentrácie, bariéry a možnosti vstupu naň a pod. je preukázané, že na ňom pravidelne dochádza k trhovým zlyhaniam),
- celková výška škody spôsobená konkurentom alebo konečným spotrebiteľom (priorita rastie s výškou škody),
- existencia podaných žalôb v súkromnoprávných sporoch, ktoré s vecou súvisia.

3. Pravdepodobnosť úspechu

- dostupnosť relevantných informácií a dôkazov, resp. možnosť ich zabezpečenia úradom,
- existencia precedensov,

- posúdenie, či existuje iný orgán, ktorý by dokázal vec efektívne riešiť (regulátor, súťažná autorita iného štátu, Európska komisia, súd).

Strategický charakter

Aj v prípade, ak sa bude určitá vec javiť na základe kritérií pod bodmi 1 až 3 ako neprioritná, úrad sa môže rozhodnúť vecou zaoberať ak má strategický význam, a to predovšetkým :

- z hľadiska aktuálnych cieľov a vízií úradu v danom období,
- z hľadiska potreby budovania kredibility úradu vo vzťahu k verejnosti alebo z dôvodu posilnenia pravidiel pre vymáhanie súťažného práva,
- ide o precedenčný prípad (priorita rastie, ak prípad má do budúcnosti potenciál precedensu); precedens môže zabrániť porušovaniu súťažných pravidiel v budúcnosti vzhľadom na jeho odstrašujúci efekt a môže byť tiež dôležitý ako „výkladové pravidlo“ v prípade novoprijatej právnej úpravy.

Zásah úradu

Prioritizáciu je potrebné vykonávať aj vo vzťahu k spôsobom riešenia súťažných problémov, t. j. či určitý súťažný problém je najvhodnejšie riešiť správnym konaním (kde sa predpokladá najvýraznejšia generálna prevencia), súťažnou advokáciou, prípadne sektorovou štúdiou s cieľom, aby sa čo najefektívnejšie dosiahla náprava súťažného problému.

Stanovenie priority z pohľadu ako sa bude úrad vecou zaoberať, vychádza najmä z nasledovných základných kritérií :

- efektívnosť spôsobu riešenia,
- dôvod súťažného problému, t. j. či je súťažný problém dôsledkom systémových chýb v sektore (nastavenie regulácie, právna úprava a pod.),
- frekvencia ako sa súťažný problém vyskytuje v určitom sektore alebo odvetví.

Záver

Je potrebné zdôrazniť, že kritéria obsiahnuté v tomto dokumente nemožno chápať absolútne, keďže v každom jednotlivom prípade bude potrebné nahliadať na vec komplexne, v jej ekonomických a právnych súvislostiach a nie mechanicky. V prípade potreby bude úrad vyhodnocovať aj ďalšie doplňujúce faktory, ktoré sa ukážu ako relevantné. Úrad tiež môže zverejnené priority na základe odôvodnených skutočností a praktických skúseností prehodnotiť, čo opätovne zverejní na svojej webovej stránke.

Výsledkom procesu prioritizácie bude stanovenie priority veci, resp. prípadu a spôsobu jeho riešenia zo strany úradu tak, aby úrad prioritne riešil prípady s najväčším dopadom na spotrebiteľa. Proces prioritizácie je pritom potrebné vnímať ako spôsob vyvažovania jednotlivých faktorov pre a proti, predovšetkým významu prípadu a pravdepodobnosti dosiahnutých pozitívnych výsledkov.

Aj podnety, ktoré sa týkajú vecí, ktoré nie sú predmetom priorit úradu môžu predstavovať zdroj informácií, ktorý bude využívaný pre komplexné posudzovanie riešených vecí, ako aj pre uskutočňovanie prioritizácie do budúcnosti, a preto úrad očakáva, že podnikatelia, spotrebiteľia, združenia alebo iné subjekty sa budú na úrad v čo najväčšej miere aj naďalej obracať so svojimi podnetmi a informáciami.

Posúdenie veci úradom v rámci aplikácie prioritizačných kritérií tak, že sa určitou vecou nebude zaoberať alebo nebude v nej pokračovať však neznamená, že sa ňou alebo podobnou vecou nemôže zaoberať v budúcnosti, ak zohľadní nový vývoj alebo nové okolnosti v danej veci.

II. Krátkodobé priority

Úrad si okrem dlhodobých princípov prioritizácie stanovuje aj priority krátkodobého charakteru na obdobie približne jedného roka a to tak z pohľadu praktík ako aj sektorov.

Z hľadiska praktík úrad vníma ako prioritné:

- **kartely**, kartelové dohody medzi podnikateľmi patria medzi najzávažnejšie porušenia súťažných pravidiel, ktoré prinášajú prospech výlučne ich účastníkom, pričom podľa štúdií OECD ich dôsledkom sa môžu ceny zvyšovať až o 50%. Úrad vytvoril odbor kartelov, ktorý sa bude intenzívne zaoberať ich vyhľadávaním a sankcionovaním;
- **bid rigging vo verejnom obstarávaní**, škodlivosť praktiky bid riggingu je významná, najmä ak ovplyvňuje verejné obstarávanie. Tieto praktiky môžu mať veľa foriem, všetky z nich však bránia snahe odberateľov získať tovary a služby za najnižšie možné ceny, znižujú verejnú dôveru v konkurenčný proces a oslabujú výhody súťažného trhového prostredia. Tieto praktiky preto zostávajú naďalej v centre pozornosti úradu;
- **neoznámené koncentrácie**, úrad monitoruje ekonomické spájanie podnikateľov, ktoré má za následok trvalú zmenu kontroly a tým aj štruktúry trhu, pričom zakáže také transakcie, dôsledkom ktorých je narušenie hospodárskej súťaže. Podmienkou plnenia tejto úlohy úradom je, aby podnikatelia postupovali v súlade so zákonom a oznamovali koncentráciu, ktorá podlieha kontrole úradu. V poslednom období úrad zaznamenal neoznámené koncentrácie, preto v snahe zabrániť poškodzovaniu súťaže implementáciou predovšetkým potenciálne zákazových koncentrácií, ako aj v snahe zvýšiť disciplínu podnikateľov, sa bude zameriavať na vyhľadávanie neoznámených koncentrácií.

Pokiaľ ide o sektory, tam pre najbližšie obdobie úrad ako prioritné považuje:

- **Verejnú osobnú dopravu**

Verejná osobná doprava je oblasťou hospodárstva, ktorá je úzko prepojená s ekonomickým a taktiež aj so sociálnym rozvojom krajiny. Jej rozvoj má dosah na veľkú časť populácie a ovplyvňuje jej každodenný život. V ostatnom období dochádza v tejto oblasti k určitým liberalizačným procesom. To znamená, že trh sa otvára pre nové firmy, ktoré naň môžu vstúpiť. Takýto proces liberalizácie so sebou vo všeobecnosti prináša aj riziko toho, že firma, ktorá je na trhu už dlhodobo etablovaná, bude brániť rozvoju konkurencie, a to aj za cenu porušovania súťažného práva. Skúsenosti z okolitých krajín túto domnienku potvrdzujú aj konkrétne pre sektor verejnej osobnej dopravy. Z týchto dôvodov úrad považuje za dôležité venovať sa tejto oblasti a posúdiť jej fungovanie. Pozornosť budeme venovať najmä možnostiam rozvoja konkurencie ako aj možným problémom, ktoré s tým súvisia. Zámerom bude predovšetkým identifikácia možných bariér súťaže na tomto trhu a návrh opatrení na ich elimináciu.

- **Sektor motorových vozidiel**

Sektor motorových vozidiel je dlhodobo predmetom monitorovania zo strany Európskej komisie, ako aj národných súťažných autorít. Ide o jeden zo sektorov, v ktorom z dlhodobého hľadiska existovali sektorovo špecifické pravidlá, pričom tieto prešli určitým vývojom a do dnešného dňa stále pretrvávajú.

Fungovanie sektora motorových vozidiel, predovšetkým oblasť opravárenských služieb a údržby a distribúcie náhradných dielov si teda naďalej vyžadujú existenciu aj špecifických pravidiel, s čím priamo súvisí potreba vyhodnocovania stavu hospodárskej súťaže. Vo všeobecnosti je súťaž na popredajných trhoch menej intenzívna, keďže tieto trhy sú viazané na konkrétnu značku motorového vozidla. Je preto dôležité, aby spotrebiteľ mal možnosť výberu a mohol sa správať efektívne.

V prípade sektora motorových vozidiel ide jednak z makroekonomického hľadiska o významné odvetvie hospodárstva a zároveň je tento sektor významný aj z pohľadu vynakladania výdavkov zo strany spotrebiteľov. Opravy a údržba motorového vozidla predstavujú významnú položku celkových výdavkov spotrebiteľov na motorové vozidlá a predstavujú tiež významný podiel na ich rozpočte.

Priebežný monitoring úradu poukazuje na to, že v tejto oblasti môžu existovať isté súťažné riziká. Z uvedeného dôvodu je vhodné, aby sa úrad v rámci svojich priorit zamerlal na tento sektor, priebežne sledoval podmienky v oblasti popredajných služieb a aby v odôvodnených prípadoch zasiahol a odstránil súťažné nedostatky.

- **Potravinárstvo**

Ako ukazujú predchádzajúce zverejnené výsledky monitoringu, prešetrovania či konania uskutočňované EK a vybranými členskými štátmi, tento sektor je permanentne v centre záujmu súťažných autorít. Sektor je o to dôležitejší, že výkonnosť ekonomiky v tejto oblasti sa dotýka bezprostredne každého. Prieskumy, o. i. ukazujú, že spotrebiteľ na Slovensku je mimoriadne citlivý na cenu a to nielen v časoch krízy. Úrad v rámci svojich kompetencií tento sektor dlhodobo monitoruje. Relatívne vysoká koncentrácia vo výrobe na niektorých trhoch, vytváranie rôznych združení podnikateľov (asociácie, zväzy), opakované sťažnosti na pôsobenie nadnárodných obchodných reťazcov, formovanie distribučných sietí či zvyšovanie cien jednotlivých tovarov môžu vyvolávať obavy zo zlyhania efektívnej súťaže. Úrad bude i naďalej podrobne tento sektor sledovať, aby v odôvodnených prípadoch, podobne ako v minulosti, zasiahol.

Uvedené neznamená, že Protimonopolný úrad nebude zasahovať aj v iných sektoroch hospodárstva.