

NÁVRH OPATRENÍ NA ZLEPŠENIE VÝKONU PRÁVOMOCÍ PROTIMONOPOLNÉHO ÚRADU SR V OBLASTI PROTISÚŤAŽNÝCH DOHÔD, ZNEUŽÍVANIA DOMINANTNÉHO POSTAVENIA A KONCENTRÁCIÍ

Peter Demčák

Protimonopolný úrad SR ako národná súťažná autorita má byť kľúčovou inštitúciou pri tvorbe a implementácii opatrení podporujúcich trhovú ekonomiku a zdravú hospodársku súťaž. Súbor týchto opatrení tvorí okrem (i) kvalitného legislatívneho prostredia najmä (ii) efektívne vymáhanie súťažných pravidiel v oblasti antitrustu (ex post regulácia), (iii) správne vyhodnotené dopady koncentrácií na trh (ex ante regulácia) a (iv) súťažná advokácia, ktorá pomáha podnikateľom a spotrebiteľom vopred predvídať súťažné riziká. Všetky tieto opatrenia sú vzájomne podmienené a môžu efektívne fungovať len v prípade, že sa kvalitatívne dopĺňajú.

Aby mohla moderná súťažná inštitúcia plniť svoje ciele a zároveň získať postavenie skutočne *nezávislej súťažnej autority*, potrebuje na ich realizáciu posilnenie odborných kapacít, dostatočné materiálne vybavenie, viditeľnosť (vizibilitu) a predovšetkým odvahu riešiť najzávažnejšie súťažné problémy. S tým priamo súvisí aj ďalší faktor efektívnosti pri ochrane hospodárskej súťaže – dôvera podnikateľskej verejnosti a spotrebiteľov. Aktívne zapojenie verejnosti má totiž zásadný význam pre činnosť každého súťažného úradu a napomáha pri odhaľovaní najzásadnejších porušení súťažných pravidiel.

V zmysle vyššie uvedeného je pozícia podpredsedu úradu, ktorý zodpovedá za činnosť úradu na prvom stupni konania a šetrenia kľúčová a od jej obsadenia závisí nastavenie základných procesov, ktoré určia súťažnú politiku Protimonopolného úradu SR na dlhé obdobie.

Pohľad na aktuálny stav - nastavenie priorít vs realita

Ako vyplýva z posledného zverejneného Plánu hlavných úloh PMÚ na rok 2021¹, úrad si dal za cieľ „*nasmerovať svoje kapacity na typovo najzávažnejšie delikty so významným dopadom na príslušný sektor a v ňom pôsobiace subjekty*“. V tomto smere si za prioritné sektory, kam chcel úrad smerovať svoje aktivity v oblasti prešetrovania kartelových dohôd a zneužívania dominantného postavenia určil

- internetový predaj/e-commerce a digitálne platformy,

¹ [1186 plan-hlavnych-uloh-pmu-sr-2021.pdf \(gov.sk\)](#)

- automotive/výroba a predaj motorových vozidiel,
- informačné technológie a systémy a
- zdravotníctvo.

Úrad ďalej konštatuje, že v prioritizovaných sektoroch bude „*nielen aktívne vykonávať prešetrovania, ale aj dôsledne pristupovať k podnetom adresovaným úradu*“.

Z reálneho pohľadu na aktivity úradu za posledné dva roky však vyplýva, že tieto úlohy a ciele neboli ani zďaleka naplnené. V roku 2021 mal odbor kartelov prijať 46 podnetov a vykonať až 88 všeobecných prešetrovaní. V tom istom roku odbor zneužívania dominantného postavenia a vertikálnych dohôd v oblasti zneužívania dominantného postavenia zaregistroval taktiež vysoké číslo - 53 nových podnetov a viedol 12 prešetrovaní. Vo veci vertikálnych dohôd prijal 3 podnety a vykonal 3 všeobecné prešetrovania².

Na prvý pohľad ide o impozantné čísla. Na druhej strane, tieto čísla nehovoria nič o samotnej kvalite podnetov a ani neodzrkadľujú reálne výsledky, pokiaľ ide o začaté konania a rozhodnutia. Pri personálnej poddimenzovanosti uvedených odborov je navyše otáznе, do akej hĺbky je úrad schopný podnety skutočne prešetrovať a akým spôsobom ich naozaj prioritizuje a teda prešetruje tie sektory a praktiky, ktoré majú najväčší dopad na hospodársku súťaž.

Napriek množstvu podnetov a vykonaných šetrení vydal odbor kartelov v roku 2021 len 2 vecné rozhodnutia (v ďalších dvoch konanie zastavil), odbor zneužívania dominantného postavenia a vertikálnych dohôd 2 rozhodnutia a odbor koncentrácií 35 rozhodnutí, pričom vo všetkých prípadoch (s výnimkou dvoch, kde konanie zastavil) súhlasil s koncentráciou.

Pokiaľ ide o odbor kartelov, spomínané dva prípady sa týkali vyslovene neprioritných trhov. V jednom z týchto dvoch prípadov začal konanie na základe podnetu ešte z roku 2016 a ten sa týkal *relevantného trhu stavebných a montážnych prác*, tovarov a služieb potrebných pri výstavbe a uvedení do prevádzky špecifického elektrického zariadenia. V druhom prípade šlo o kartelovú dohodu pri verejnom obstarávaní na *rekonštrukciu základnej školy*. Účastníkom dohody bola v tomto prípade uložená sankcia vo výške 33 tisíc eur a jednému účastníkovi aj zákaz účasti vo verejnom obstarávaní po dobu 3 rokov. Pozitívom je, že v oboch prípadoch došlo k uplatneniu inštitútov leniency a urovnania.

² [Výročná správa PMÚ SR 2021 - Annual Report AMO SR 2021 \(gov.sk\)](#)

Odbor zneužívania dominantného postavenia a vertikálnych dohôd vydal v danom období jediné rozhodnutie v oblasti vertikálnych dohôd. Šlo o relevantný trh predaja originálnych atramentových a tonerových kaziet do tlačiarenských zariadení, kopírovacích zariadení, faxov a podobných zariadení. V tomto prípade úrad sankciu neuložil a uplatnil inštitút záväzkov. Pokiaľ ide o zneužitie dominantného postavenia, taktiež bolo vydané jediné rozhodnutie, ktoré sa týkalo správy priemyselného parku a výroby a dodávok energií. Celkovo tento odbor v roku 2021 nezačal ani jedno správne konanie a pokračoval v správnych konaniach začatých ešte v predchádzajúcich rokoch.

Odbor koncentrácií podľa dohľadovaných informácií nezačal žiadne vlastné prešetrovanie v prípade neohlásených alebo nepravdivo oznámených koncentrácií. Schválil však viacero významných (notifikovaných) koncentrácií napr. v oblasti zdravotníctva, dopravy, IT sektora, resp. médií.

Výročná správa za rok 2022 stále nebola vydaná, ale z verejne dostupných informácií vyplýva, že v rokoch 2022 až 2023 (k dnešnému dňu) odbor kartelov vydal jediné vecné rozhodnutie týkajúce sa dohody vo verejnom obstarávaní a to v oblasti prenosu elektriny. Pokiaľ ide o vertikálne dohody, nebolo vydané žiadne rozhodnutie³. V prípade zneužívania dominantného postavenia došlo k výraznejšiemu posunu, keďže boli vydané tri rozhodnutia (v jednom prípade bolo konanie ukončené záväzkami, t.j. bez sankcie). Ani jeden z týchto prípadov však nespadá do prioritných sektorov, aj keď pre oblasť zneužívania dominantného postavenia je aktivita úradu vcelku dobrou správou pre trh.

Problematickou je zjavne nulová aktivita úradu v ním stanovených prioritných sektoroch. A ani v neprioritných sektoroch nejde o žiadnu významnejšiu aktivitu v porovnaní s inými úradmi. Je zjavné, že úrad si v praxi vyberal len prípady z doručených podnetov, ktoré sa týkali menej významných oblastí. V zmysle § 16 ods. 2 Zákona o ochrane hospodárskej súťaže má pritom zákonnú možnosť odmietnuť podnety, ktoré nepredstavujú prioritu v zmysle aktuálnej prioritizačnej politiky úradu. Samotný úrad má kompetencie a možnosti vykonávať vlastné šetrenia na relevantných trhoch, napr. aj na základe sektorových štúdií (posledná sektorová štúdia je však z roku 2020⁴), resp. vyvíjať vlastné úsilie a mapovať poznatky o problémoch v hospodársky najvýznamnejších trhoch. Je zrejmé, že úrad v posledných rokoch takéto úsilie

³ Len pre porovnanie, český súťažný úrad začal v roku 2022 celkovo 20 správnych konaní vo veci dohôd obmedzujúcich súťaž a v tom istom roku vydal 11 rozhodnutí v tejto oblasti.

⁴ [Sektorové štúdie a analýzy | Protimonopolný úrad SR \(gov.sk\)](#)

nevyvíjal (napriek zákonným možnostiam a prioritizačnej politike) a signály, ktoré svojou aktivitou vysielali na trh preto nie sú vnímané, resp. prijímané ako efektívne a dostatočné.

Opatrenia na zlepšenie výkonu právomocí

Ochranu hospodárskej súťaže dnes nie je možné realizovať bez aktívnej participácie súťažnej ekonomie. Takmer všetky moderné súťažné authority majú zriadené tzv. útvary hlavného ekonóma, resp. oddelenia strategických analýz. Stanoviská týchto analytikov sú zásadné pre šetrenia a vydania rozhodnutí najmä v oblasti zneužívania dominantného postavenia, koncentrácií a vertikálnych dohôd. Protimonopolný úrad má síce formálne zriadený tzv. referát hlavného ekonóma, avšak v posledných rokoch tento útvar nebol viditeľný, resp. nevykazoval žiadnu významnejšiu aktivitu. Jeho pozícia a výsledky v rámci prešetrovaní a správnych konaní sú preto otáznive. Vzhľadom k tomu, že to má byť jeden z kľúčových útvarov súťažnej authority, ktorého úlohou je pomôcť úradu odkloniť sa od formálnejšieho posudzovania prípadov k viac ekonomickému prístupu, je potrebné toto oddelenie odborne posilniť a rozšíriť jeho pôsobnosť tak, aby mohlo poskytovať nielen čiastkové, vstupné analýzy k najzávažnejším prípadom, ale bolo tiež súčasťou internej oponentúry k prípadom pred vydaním rozhodnutia (spolu napr. s právnym oddelením).

Bez kvalitných ekonomických analýz a dát sa prípady koncentrácií, zneužívania dominancie alebo vertikálnych dohôd nedajú dostatočne správne uchopiť. Vzhľadom na rozsah a význam úloh útvaru hlavného ekonóma je vhodné využívať/prepojiť horizontálne analytické vstupy od analytikov z iných verejných inštitúcií, napr. Útvaru hodnoty za peniaze, Inštitútu pre stratégie a analýzy ÚV SR a pod. a aktívne si vymieňať s externými analytikmi poznatky (bez citlivých údajov z prípadov).

Vecné odbory by sa mali vo zvýšenej miere zamerať na vykonávanie vlastných prešetrovaní v problematických sektoroch a trhoch, na ktorých už úrad opakovane detegoval negatívny vývoj intenzity hospodárskej súťaže, súťaž ohrozujúce zmeny ich štruktúry, vysoký stupeň koncentrácie alebo existujúce bariéry vstupu na takéto trhy. V tomto smere bude potrebná zásadná zmena v doterajšom prístupe.

V prípade koncentrácií je dôležité aktívnejšie analyzovať predovšetkým vertikálne integrované trhy, kde existuje riziko vzniku silnej pozície kontrolujúcich subjektov. V tomto smere je opäť kľúčová pozícia útvaru hlavného ekonóma. Rovnako je dôležité využívať všetky zákonné

možnosti zisťovania skutočných konečných užívateľov výhod – tak aby sa zistil skutočný vlastník, resp. jeho prepojenia na iné osoby a subjekty a dopady koncentrácie bolo možné vyhodnotiť správne. Je potrebné aktívne zisťovať situáciu, nespoliehať sa na podklady od oznamovateľa a využiť plnohodnotne zákonné kompetencie na získanie potrebných informácií⁵. Rovnako je potrebné, aby odbor koncentrácií ex post kontroloval, či jeho rozhodnutia, ktorými uložil podmienky, sú skutočne plnené zo strany účastníkov koncentrácie.

Pokiaľ ide o prípady zneužívania dominantného postavenia a vertikálnych dohôd, je zrejme zvýšená aktivita úradu, avšak nie na trhoch, ktoré je možné vnímať ako prioritné (ako uvádzam vyššie). Problematickým sa javí dĺžka prešetrovania jednotlivých prípadov a tiež maximálne využívanie zákonnej lehoty na vydanie rozhodnutia. V tomto smere je ale potrebné uviesť, že príslušný odbor je dlhodobo personálne poddimenzovaný. Prioritou je teda posilnenie odboru o nových casehandlerov. Odbor by mal získať výraznú podporu aj v útvare hlavného ekonóma. Tiež je potrebné aktívnejšie vyhodnocovať možnosť vydať rozhodnutie formou opatrenia, ktoré môže mať väčší a priamy efekt na správanie dominantného subjektu, než len zákaz konania a sankcia. V oblasti zneužívania dominantného postavenia a tiež vertikálnych dohôd je potrebné začať aktívnejšie využívať aj vyšetrovací nástroj v podobe inšpekcií.

V prípade odboru kartelov je potrebné zamerať sa výslovne na hospodársky významné trhy, prioritovať podnety, aktívne začať prešetrovať trhy, najmä pokiaľ ide o verejné obstarávania, ale aj súťaže vyhlasované podnikateľmi a nespoliehať sa len na podnety. V tomto smere musí byť prioritou aktívne využívanie všetkých vyšetrovacích nástrojov, ktoré má úrad k dispozícii. Je tiež potrebné zamerať sa na facilitátorov najmä v prípadoch verejného obstarávania, ktorí môžu byť kľúčoví pre odhalenie zakázaných dohôd. Dôležitou témou sú dlhodobé kontrakty (vendor lock-in), ktoré majú potenciál obmedziť súťaž. Je potrebné zvyšovať povedomie o možnostiach ukončenia takýchto kontraktov zo strany obstarávateľov. Advokačnú činnosť by mal odbor aktívne realizovať aj vo forme konzultácií s verejnými obstarávateľmi v zmysle § 16 ods. 12 Zákona o ochrane hospodárskej súťaže.

Osobitne je vhodné zamerať sa na konzorciá, ako formu dohody obmedzujúcej súťaže, ku ktorej existujú precedентné rozhodnutia v rámci EÚ. Aj v tomto prípade bude postavenie útvaru hlavného ekonóma rozhodujúce. Zvýšená aktivita vedie aj k zvýšenej dôvere na strane

⁵ Register partnerov verejného sektora je aktuálne jediný nezávislý register (údaje o vlastníkovi neoznamuje podnikateľ, ale tretia osoba), avšak vzhľadom na de minimis pravidlá Zákona o registri partnerov nie je vždy aplikovateľný na všetky prípady notifikovaných koncentrácií.

účastníkov trhu a táto aktivita je kľúčová pre spoluprácu s úradom v rámci leniency programu, resp. urovnania.

Ďalšie dôležité opatrenia

1. Nové nastavenie prioritných sektorov – problematické trhy so zvýšenou pravdepodobnosťou protisúťažného správania
2. Zlepšiť motivačný program zamestnancov – zdôraznenie postavenie „owner“ prípadu spolu so zvýšením osobného ohodnotenia a zlepšenia pracovného prostredia, výmenné stáže s partnerskými súťažnými inštitúciami.
3. Personálne posilnenie teamov (dôraz na integritu) a snaha vychovať nových odborníkov na hosp. súťaž
4. Interná oponentúra prípadov- team právny a team hlavného ekonóma
5. Pripraviť prvostupňové konanie do budúcnosti na jednoinštančný systém
6. Inšpekcie – moderné technické vybavenie, personálne posilnenie forenzného teamu, zvyšovanie znalostí právnych mantinelov, zvyšovanie kvality prípravy
7. Zásadné zjednodušenie administratívy na prvom stupni – viac času na prípady
8. Zefektívnenie medzinárodnej spolupráce, výmenné odborné stáže
9. Potreba zefektívniť spoluprácu s OČTK a sektorovými regulátormi
10. Komunikácia smerom k verejnosti – viditeľnosť – súťažná advokácia
 - a. Krátke zrozumiteľné tlačové správy k vykonaným inšpekciám/konaniám
 - b. Tlačové konferencie - osobná prezentácia najzávažnejších prípadov (podľa citlivosti prípadu)
 - c. Posilniť útvary hlavného ekonóma a zintenzívniť činnosť v sektorových analýzach
 - d. Pravidelné informovanie o súťažných novinkách (EK, SD EÚ)
 - e. Pravidelné advokačné meetingy/semináre s podnikateľskou verejnosťou
 - f. Pokračovať v publikovaní usmernení
 - g. Zjednodušenie a sprehľadnenie web-stránky
11. Antikorupčný program
 - a. Transparentný kalendár na web-stránke úradu (s výnimkou stretnutí k leniency a s účastníkmi konania)
 - b. Vždy prítomnosť aspoň dvoch osôb za úrad
 - c. Vždy v priestoroch úradu.