

VÍZIA ROZVOJA A FUNGOVANIA PROTIMONOPOLNÉHO ÚRADU SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Mgr. Juraj Beňa, LL.M.

Zhrnutie a priority:

- 1. Reálne a aktívne plnenie úloh Protimonopolného úradu založené na profesionálnom a odbornom výkone právomocí**
- 2. Výrazná modernizácia úradu vrátane digitalizácie niektorých činností**
- 3. Aktívna komunikácia s podnikateľským sektorom a širšou verejnosťou**
- 4. Posilnenie personálnych kapacít úradu, najmä v oblasti forenzných činností a súťažnej ekonomie**
- 5. Personálna politika s dôrazom na udržanie kvalitných zamestnancov úradu**
- 6. Zameranie sa na aktuálne najproblematickejšie sektory z pohľadu hospodárskej súťaže**

Poslanie Protimonopolného úradu:

Funkčná hospodárska súťaž v podobe voľnej konkurencie tvorí hybnú silu ekonomiky, ktorá núti podniky bojovať o zákazníkov poskytovaním produktov a služieb vo vyššej kvalite a za nižšiu cenu. Vo výsledku tak prináša benefity v podobe inovácií, zvyšovania efektivity a produktivity a v neposlednom rade vedie k rastu konkurencieschopnosti a stability ekonomiky ako celku. Tieto efekty je však možné dosiahnuť iba v prípade, ak hospodárska súťaž funguje bez zásahov zo strany podnikov (kartely, zneužívanie dominantného postavenia, koncentrácie obmedzujúce súťaž), či štátu (nedovolená štátna pomoc, nevhodné legislatívne a regulačné zásahy do trhového prostredia). V krajinách postavených na trhovej ekonomike preto predstavuje ochrana hospodárskej súťaže úlohu verejného záujmu, ktorá je zverená špecializovaným inštitúciám, akou je v Slovenskej republike Protimonopolný úrad. Ich poslaním je tak ochraňovať a podporovať rozvoj hospodárskej súťaže dôsledným vymáhaním súťažného práva a ďalšími aktivitami, ktoré smerujú k posilňovaniu povedomia o súťažnej politike a k jej zohľadňovaniu v ostatných aktivitách štátu.

Európska komisia uvádza, že uplatňovanie práva hospodárskej súťaže prinieslo len v roku 2021 úspory spotrebiteľov vo výške medzi 10,5 – 17,2 miliárd EUR.¹ Na základe tohto údaju, ktorý pritom nezohľadňuje ďalšie benefity aktívnej súťažnej politiky, možno uviesť, že prípadné nedostatočné vymáhanie súťažného práva by mohlo mať zásadný dopad na stav hospodárstva krajiny. Pre funkčnú ekonomiku je preto kriticky dôležitým mať kvalitnú, nezávislú a kompetentnú inštitúciu ochrany hospodárskej súťaže.

Zhodnotenie súčasného stavu – výrazné zaostávanie pri výkone funkcií

Protimonopolný úrad je inštitúciou postavenou na dobrých základoch, ktorá disponuje kvalifikovanými ľuďmi a silným interným know-how, pričom vo svojej činnosti môže čerpať z aktívnej spolupráce medzi členskými krajinami EÚ (ECN a Európska komisia). Pozitívne je možné hodnotiť aj tradíciu otvoreného prístupu úradu k výkonu právomocí, kedy zverejňuje všetky svoje rozhodnutia a informuje o svojich postupoch nad rámec štandardu bežného pre štátne orgány v Slovenskej republike (napr. publikovanie usmernení úradu). Úrad má zo zákona aj dostatočné právomoci na výkon svojej činnosti.

Výsledky úradu však naznačujú, že najmä v období posledných piatich rokov má podstatné rezervy pri vymáhaní súťažného práva (došlo k významnému poklesu prípadov v porovnaní s predchádzajúcim obdobím), pričom absentujú prešetrovania v kritických sektoroch vykazujúcich problémy z pohľadu hospodárskej súťaže (zdravotníctvo, stavebníctvo, IT sektor a digitálne trhy a pod.). Úrad taktiež výrazne zaostáva aj pri ďalších svojich úlohách.

V oblasti kartelov, vydal od roku 2017 (v roku 2016 došlo k zmene na pozícií podpredsedu úradu a k zmene v spôsobe výkonu činností úradu, ktorá sa naplno začala prejavovať od roku 2017) celkovo 14 rozhodnutí v prvom stupni, z čoho 9 rozhodnutí bolo vydaných vo veciach, ktoré boli začaté ako správne konania alebo šetrenia za predchádzajúceho vedenia tohto odboru (t.j. pred septembrom 2016). V období od roku 2017 teda odbor kartelov inicioval len 5 správnych konaní. Pre porovnanie, český Úrad pro ochranu hospodářské soutěže vydal 6 rozhodnutí postihujúcich horizontálne protisúťažné dohody (kartely) len za rok 2021.² Za obdobie od roku 2017 vydal v tejto

¹ https://ec.europa.eu/info/system/files/annual-activity-report-2021-competition_en.pdf, str. 9

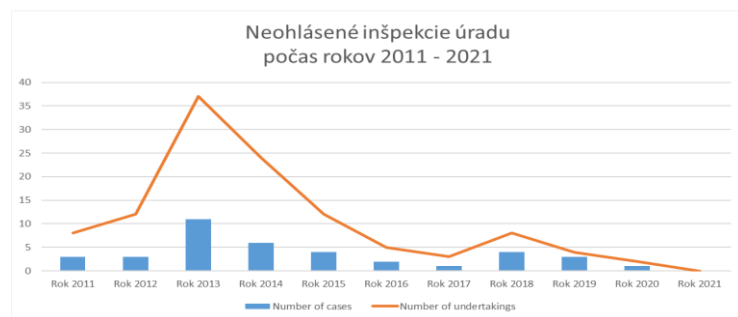
² Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, Výroční zpráva 2021, dostupné online: <https://www.uohs.cz/cs/informacni-centrum/vyrocní-zpravy.html>, str. 7

oblasti celkovo 53 rozhodnutí.³ Rakúsky súťažný orgán riešil len v roku 2020 celkovo až 23 kartelových prípadov.⁴ Kartely pritom predstavujú najzávažnejšie porušenie práva hospodárskej súťaže a ich nedostatočné postihovanie má nepochybne zásadný dopad na trh a spotrebiteľov.

Obdobne ako v prípade kartelov je evidentný pokles aj v oblasti vertikálnych dohôd. Od roku 2017 vydal úrad v I. stupni 4 rozhodnutia, z toho 2 boli v odvetviach, ktoré boli úradom prešetrované už za pôsobenia predchádzajúceho vedenia úradu (poskytovanie popredajných služieb týkajúcich sa predaja motorových vozidiel).

Nízky počet kartelových a „vertikálnych“ prípadov je nepochybne spojený aj s nízkou aktivitou úradu v oblasti výkonu inšpekcii. Inšpekcie predstavujú jeden z najdôležitejších vyšetrovacích nástrojov PMÚ a najmä v prípade kartelov sú spravidla jediným možným spôsobom na získanie usvedčujúcich dôkazov. Dôležitosť tejto právomoci úradu je pritom zdôraznená aj v európskej smernici ECN+, ktorá od členských štátov požaduje, aby zabezpečili súťažným orgánom dostatočné právomoci na vykonávanie inšpekcii.⁵

Nasledujúci graf ukazuje počet vykonaných inšpekcii zo strany úradu v období 2011-2021.⁶



Počet vykonaných inšpekcii sa javí obzvlášť nízkym aj pri porovnaní so susednými krajinami (napr. český ÚOHS vykonal v roku 2020 celkovo 10 inšpekcii a v roku 2021 dokonca 26.⁷

³ Tamtiež

⁴ Federal Competition Authority, Annual Report 2020, dostupné online na: https://www.bwb.gv.at/en/factual_information/annual_reports, str. 74

⁵ Čl. 6 ods. 1 Smernice Európskeho parlamentu a rady (EÚ) 2019/1 o posilnení právomocí orgánov na ochranu hospodárskej súťaže v členských štátoch na účely účinnejšieho presadzovania práva a o zabezpečení riadneho fungovania vnútorného trhu

⁶ https://www.antimon.gov.sk/data/files/1785_analyza-cinnosti-protimonopolneho-uradu-sr-v-oblasti-hospodarskej-sutaze-pocas-rokov-2011-2021.pdf?csrc=13031699026836870357, str. 29

⁷ <https://www.uohs.cz/cs/informacni-centrum/statistiky/statistiky-z-oblasti-hospodarske-souteze.html> (pozn.: v českej legislatíve sa pre inšpekciu používa termín “šetření na místě”)

Rakúsky BWB v roku 2021 vykonal 21 inšpekcií⁸). Uvedené však neznamená, že úrad má vykonávať inšpekcie bez ohľadu na situáciu. Naopak, mal by si byť vedomý toho, že ide o významný zásah do činnosti podnikateľov, ktorý má byť uskutočnený len po dôslednom zvážení a na základe opodstatnených podozrení z porušenia súťažných pravidiel. Výsledky úradu v tejto oblasti však naznačujú, že táto oblasť je úradom výrazne zanedbávaná.

Pozitívne možno vnímať zvýšenú aktivitu úradu v prípadoch zneužívania dominantného postavenia. Ako priestor na zlepšenie vidím predovšetkým zrýchlenie procesu prešetrovania a vedenia správneho konania. V jednom prípade od prijatia podnetu do vydania I. stupňového rozhodnutia (navyše vo forme záväzkov a teda nie rozhodnutia o uložení pokuty)⁹ uplynuli viac ako 4 roky, čo je v prípade subjektu, ktorý je obeťou takéhoto protisúťažného správania neadekvátne dlhá doba. Zároveň tým, že v tejto veci bolo vydané rozhodnutie, ktorým úrad akceptoval záväzky prešetrovaného podniku (a teda nerozhodol priamo o porušení ustanovení zákona), je sťažená možnosť poškodeného domáhať sa prípadnej náhrady škody od dominantného podniku. Súkromnoprávne vymáhanie škody spôsobenej protisúťažným konaním pritom predstavuje významný doplnok k aktivitám úradu, nakoľko smeruje k náprave, ktorá nemôže byť dosiahnutá len za využitia prostriedkov verejného práva.

V oblasti súťažnej advokácie, teda v posilňovaní povedomia o hospodárskej súťaži u širšej verejnosti, je úrad málo viditeľným. Aktivity PMÚ v tejto oblasti nezaznamenávajú u verejnosti, a to ani u jej odbornej časti, ktorá sa problematike hospodárskej súťaže profesionálne venuje, podstatný ohlas. Ako príklad je možné uviesť klesajúcu úroveň každoročnej konferencie o aktuálnych trendoch v oblasti súťažného práva. Táto konferencia predstavuje jedinečnú príležitosť pre stretnutia s odbornou verejnosťou, dáva možnosť priniesť zaujímavých prednášajúcich zo zahraničia, avšak jej potenciál zostáva najmä v posledných rokoch zásadne nevyužitý. Za nedostatočnú je možné považovať aj informovanie o činnosti PMÚ, kedy najmä s ohľadom na využívané komunikačné kanály, má menší dosah, ako by mohla mať. Úrad sa pritom obmedzuje len na informovanie o svojej rozhodovacej činnosti (vydávanie rozhodnutí a stanovísk), hoci by v rámci súťažnej advokácie mohol využiť priestor pre informovanie o širšom kontexte

⁸ <https://www.bwb.gv.at/en/news/detail/gcr-rating-enforcement-2022-bwb-wieder-unter-den-besten-wettbewerbsbehoerden-weltweit>

⁹ <https://www.antimon.gov.sk/8895-sk/slovenska-posta-as-banska-bystrica/?csrt=13031699026836870357>

ochrany hospodárskej súťaže, vrátane rozhodovacej praxe súdov a súťažných autorít z členských krajín Európskej únie, vrátane Európskej komisie. Ako jeden z ďalších príkladov možno uviesť, že úrad v minulosti pripravoval verejne dostupný komentár k zákonu o ochrane hospodárskej súťaže.¹⁰ Napriek tomu, že bol v roku 2021 vydaný nový zákon, verejne dostupný komentár nebol aktualizovaný a ani dokončený. Rovnako tak absentujú tlačové konferencie úradu (hoci úrad by mal verejne komunikovať a vysvetľovať svoje aktivity), vzdelávacie semináre voči rizikovým sektorom hospodárstva alebo neformálne stretnutia s podnikateľským sektorom (napríklad formou biznis raňajok s predsedom úradu).

Nemožno taktiež opomenúť, že slovenská ekonomika a jej súťažná politika nefunguje v izolovanom prostredí, ale v harmonizovanom rámci súťažného práva Európskej únie. Na poli Európskej únie v súčasnosti dochádza k významným posunom v základných paradigmách súťažného práva. Tieto zmeny súvisia jednak s nástupom digitálnej ekonomiky, ale aj s ďalšími zmenami, ktoré majú podstatný dopad na charakter súťažného práva (prechod na zelenú ekonomiku, konkurencia na báze iných ako cenových a kvalitatívnych nástrojov, krízy spôsobené pandemiou a vojnou na Ukrajine, a pod.). V praxi sa prejavujú napr. prijatím nových nariadení na reguláciu digitálnych trhov (tzv. DSA a DMA), alebo diskusiou o odklone od štandardu „spotrebiteľského blahobytu“ ako jediného kritéria pre posudzovanie protisúťažných konaní. Protimonopolný úrad však zdá sa nie je v týchto diskusiách aktívny, hoci ich výsledky budú mať podstatný dopad na stav hospodárskej súťaže na Slovensku.

Vízia fungovania Protimonopolného úradu

Protimonopolný úrad by mal mať ambíciu stať sa modernou, rešpektovanou a dôveryhodnou inštitúciou ochrany hospodárskej súťaže, ktorá bude prinášať prospech pre spotrebiteľov a spoločnosť ako celok. Úrad by mal pri napĺňaní tejto vízie ťažiť z kvalitného personálneho obsadenia, vďaka ktorému disponuje jedinečným know-how a zároveň budovať na tradícií otvoreného a odborného výkonu právomocí. Je však potrebné, aby podstatne aktívnejšie a profesionálnejšie vykonával svoje úlohy, aby modernizoval a urýchlil svoje postupy a aby bol

¹⁰ <https://www.antimon.gov.sk/compact/?csrt=13031699026836870357>

podstatne viditeľnejším a otvorenejším pri komunikácií s podnikateľským sektorom a širšou verejnosťou.

Len týmto spôsobom si úrad môže vybudovať povest' dôveryhodnej inštitúcie, ktorá je zrejme najpodstatnejším predpokladom pre naplnenie jeho poslania. Pri svojej činnosti je totiž úrad do značnej miery odkázaný na informácie od podnikateľského sektora, vďaka ktorým môže identifikovať súťažné problémy a cielene zasiahnuť proti porušeniam zákona. Tieto informácie však nezíska bez toho, aby mal dôveru verejnosti v to, že informácie nebudú zneužitá a že ich poskytnutie môže prispieť k náprave situácie.

V tejto vízií preto navrhujem viacero opatrení, ktoré smerujú k odstráneniu zistených nedostatkov a k rozvoju kompetencií úradu v oblastiach, kde dosahuje dobré výsledky tak, aby sa z úradu mohla stať moderná, rešpektovaná a dôveryhodná inštitúcia.

Jednotlivé opatrenia pre naplnenie vízie fungovania Protimonopolného úradu

1. aktívne vykonávanie právomoci úradu

- a. zvýšiť aktivitu v oblasti odhaľovania protisúťažných dohôd (kartelov a vertikálnych dohôd) so zameraním na kritické sektory
- b. využívať právomoci úradu k dôslednej kontrole a ochrane hospodárskej súťaže
 - aktívnejšie využívanie inšpekcií ako najdôležitejšieho nástroja odhaľovania protisúťažného konania
 - posilnenie forenzných nástrojov, tak aby mohol úrad vykonávať inšpekcie nespochybniteľným spôsobom v rozsahu požadovanom súdnou judikatúrou (PMÚ má v tomto smere možnosť ťažiť z medzinárodnej spolupráce v rámci ECN, využiť skúsenosti iných súťažných orgánov a adoptovať si nimi využívané metódy a nástroje)
 - zabezpečiť dôslednú prípravu pred vykonaním inšpekcie, vrátane požiadaviek na obsah poverenia na vykonanie inšpekcie a obsah administratívneho spisu
 - lepšia a bezprostrednejšia komunikácia s účastníkmi trhu

- využívať aj neformálne kontakty s účastníkmi trhu na získavanie informácií o stave hospodárskej súťaže za účelom identifikovania možných súťažných problémov
- c. súťažná advokácia
 - posilňovať povedomie o súťažnom práve, vyzývať firmy k súťažno-právnomu compliance a poskytnúť im v tomto smere potrebnú podporu
 - informovanie o činnosti úradu a novinkách, či zaujímavostiach v oblasti hospodárskej súťaže prostredníctvom vhodných komunikačných kanálov (napr. sociálna sieť LinkedIn); aktívne vystupovanie predstaviteľov PMÚ voči verejnosti vo vzťahu k činnostiam úradu
 - zatriktívniť pravidelnú konferenciu tak, aby sa z nej stala medzinárodne renomovaná a atraktívna udalosť, a to minimálne v regióne V4 + Rakúsko;
 - posilniť spoluprácu s relevantnými partnermi z rôznych sektorov hospodárstva a verejného sektora (účasť na sektorových konferenciách, školeniach a pod).
- d. posilňovanie transparentného informovania o postupoch úradu a o výklade právnych predpisoch
 - dbať na pravidelnú aktualizáciu usmernení úradu s ohľadom na vývoj praxe a úpravu právneho rámca
 - informovať o postupoch Európskej komisie a implementovať ich do činnosti úradu (najmä s ohľadom na to, že úrad aplikuje aj čl. 101 a 102 Zmluvy o fungovaní EU)
- e. byť aktívnym partnerom v medzinárodnom styku, najmä v rámci European Competition Network (ECN) a v spolupráci s Európskou komisiou

2. Personálna politika úradu

- a. zlepšiť odmeňovanie zamestnancov úradu tak, aby bolo konkurencieschopné so súkromným sektorom (napr. za pomoci projektov z fondov EÚ)
- b. Vychovávať nových odborníkov prostredníctvom stáží na Protimonopolnom úrade v spolupráci s vysokými školami
- c. Motivovať zamestnancov zapojením do zmysluplných činností a participácií na medzinárodnej spolupráci úradu (účasť na medzinárodných konferenciách, zapojenie do pracovných skupín ECN, stáže, apod.)

- d. Získavať skúsených odborníkov z odboru, napríklad zamestnancov Európskej komisie pochádzajúcich zo Slovenska

3. Organizácia úradu

- a. Obnovenie odboru hlavného ekonóma a posilnenie kapacít úradu v oblasti súťažnej ekonomie tak, aby vedel riešiť problémy ekonomík 21. storočia
- b. Posilnenie IT a forezného odboru úradu
- Získanie nástrojov na forezné získavanie digitálnych dôkazov
 - Spolupráca so štátnymi orgánmi a inštitúciami, ktoré disponujú kapacitami vo forezných disciplínach
- c. Systém internej oponentúry rozhodovania úradu
- d. Digitalizácia činnosti úradu so zameraním na odbúranie administratívnej záťaže pracovníkov úradu a urýchlenie konania
- Elektronické vedenie spisu, vrátane možnosti vzdialeného nahliadnutia do spisu oprávneným osobám
 - Získavanie digitálnych vstupov do spisu, vrátane vstupov z priebehu inšpekcií (takto získané informácie zjednodušujú a urýchľujú prácu s dokumentami, vrátane vyhodnocovania a označovania obchodného tajomstva, a následného sprístupňovania spisu)
 - Využívať nástroje na konsolidáciu a extrahovanie informácií z dôkazového materiálu v spise. V súťažných prípadoch sa pracuje s dôkazovým materiálom v obrovskom množstve, čo kladie na zamestnancov úradu ako aj súd, zvýšené nároky. Za účelom sprehl'adnenia a zorientovania sa v takomto množstve dôkazov existujú nástroje na uľahčenie týchto činností.
- e. Z dlhodobého hľadiska prehodnotiť dvojinštančnosť rozhodovania PMÚ
- Dvojinštančnosť správneho konania je síce v slovenskom prostredí obvyklou, avšak v prípade PMÚ zrejme nie nevyhnutnou praxou, keďže:
 - Dvojinštančnosť konania viaže významné personálne kapacity úradu, ktoré by mohli byť využité na kvalitnejšie a rýchlejšie riešenie problémov v I. stupni
 - Nezávislosť rozhodovania v II. stupni je z pohľadu nízkeho počtu zamestnancov úradu ťažko dosiahnuteľná

- Dvojinštančnosť významne predlžuje konanie na úrade
- V prípade jednostupňového rozhodovania by neboli ohrozené práva účastníkov konania, keďže môžu uplatniť svoje práva vo viacstupňovom súdnom prieskume rozhodnutí úradu

4. Zameriavať sa na aktuálne najdôležitejšie problémy v oblasti hospodárskej súťaže

a. Energetická kríza

- zvyšovanie cien vo všetkých sektoroch energetiky môže vytvárať priestor pre narušovanie hospodárskej súťaže a môže si vyžadovať zásah zo strany Protimonopolného úradu.

b. Všeobecná inflácia a zvyšovanie cien

- ekonomika prechádza dynamickým obdobím kedy došlo k prudkému nárastu cien. Zvýšené ceny by v niektorých sektoroch mohli viesť k zníženému dopytu po tovaroch a službách, čo by sa následne malo prejavovať v tlaku na znižovanie cien. V niektorých segmentoch hospodárstva môže však takýto tlak motivovať podnikateľov obmedzovať konkurenciu. V takýchto prípadoch by mal byť PMÚ pripravený zasiahnuť.

c. Digitálne trhy

d. Zakázané dohody v oblasti náboru zamestnancov (tzv. no-peach agreements)

- veľká časť sektorov trpí nedostatkom kvalifikovaných pracovníkov. Tento nedostatok môže viesť k dohodám podnikov o tom, že si nebudú navzájom konkurovať pri získavaní zamestnancov (napr. ponúkaním atraktívnejších miezd, priamym oslovovaním zamestnancov konkurencie a pod.)
- podľa skúsenosti zo zahraničia sú takéto praktiky veľmi frekventované, pričom sa jedná o jednoznačné porušenie pravidiel hospodárskej súťaže

e. Kartelové dohody vo verejnom obstarávaní

- Aj z predchádzajúcej činnosti úradu je zjavné, že ide veľmi frekventovaný jav s priamym negatívnym dopadom na verejné financie a kvalitu nakupovaných tovarov a služieb