

DÔVODOVÁ SPRÁVA

A. Všeobecná časť

Predkladaným návrhom zákona o ochrane hospodárskej súťaže a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „návrh zákona“) dochádza k transpozícii smernice Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2019/1 z 11. decembra 2018 o posilnení právomocí orgánov na ochranu hospodárskej súťaže v členských štátoch na účely účinnejšieho presadzovania práva a o zabezpečení riadneho fungovania vnútorného trhu (ďalej len „smernica (EÚ) 2019/1“). V súčasnosti platný 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 Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 136/2001 Z. z.“) už obsahuje právnu úpravu do veľkej miery harmonizovanú s európskou právnou úpravou, judikatúrou a európskou rozhodovacou praxou. Už v súčasnosti Protimonopolný úrad Slovenskej republiky (ďalej len „úrad“) posudzuje protisúťažné konania – zneužívanie dominantného postavenia a dohody obmedzujúce súťaž, a tiež posudzuje koncentrácie v súlade so štandardom nastaveným na úrovni Európskej únie. Keďže sa však navrhované zmeny dotýkajú viacerých oblastí a súčasný zákon č. 136/2001 Z. z. je už zmenený viacerými novelami, z hľadiska prehľadnosti právnej úpravy sa javí ako vhodné predložiť do legislatívneho procesu nový návrh zákona.

Cieľom smernice (EÚ) 2019/1 je zefektívnenie vymáhania pravidiel hospodárskej súťaže v členských štátoch Európskej únie prostredníctvom zosúladenia právomocí úradov na ochranu hospodárskej súťaže, niektorých aspektov konaní týkajúcich sa ochrany hospodárskej súťaže, a tiež zavedením pravidiel medzinárodnej spolupráce medzi orgánmi členských štátov pri dožadovaní oznámenia dokumentov, pri vykonávaní inšpekcií a vymáhaní pokút.

Presadzovanie pravidiel hospodárskej súťaže Európskej únie zo strany Európskej komisie aj vnútroštátnych orgánov na ochranu hospodárskej súťaže je základným stavebným kameňom otvoreného, konkurencieschopného a inovačného vnútorného trhu a má zásadný význam pre vytváranie pracovných miest a rast v dôležitých odvetviach hospodárstva, osobitne v odvetví energetiky, telekomunikácií, v digitálnom odvetví a v odvetví dopravy.

Cieľom súťažných pravidiel je poskytnúť každému lepšiu kvalitu výrobkov a služieb, za nižšie ceny, prostredníctvom zabezpečenia toho, aby podnikatelia medzi sebou súperili len s využitím vlastných zásluh, bez zneužitia svojho postavenia na trhu alebo účasťou na dohodách obmedzujúcich hospodársku súťaž. Najjednoduchším spôsobom, ako môže podnikateľ získať väčšinový trhový podiel na konkurencieschopnom trhu, je ponúknuť lepšiu cenu ako iní konkurenti. To je výhodou nielen pre spotrebiteľov; väčšia kúpyschopnosť obyvateľov podporuje produkciu, čo vo všeobecnosti povzbudzuje ekonomiku.

Fungujúca hospodárska súťaž tiež povzbudzuje podnikateľov k tomu, aby zlepšili kvalitu výrobkov a služieb, ktoré ponúkajú, aby si zákazník mohol vybrať ten produkt, ktorý mu ponúka správny pomer medzi cenou a kvalitou.

Konkurencieschopnosť v rámci Európskej únie zároveň posilňuje postavenie európskych spoločností aj vo vzťahu k svetovým konkurentom. Efektívne vymáhanie práva hospodárskej súťaže je pre dosiahnutie týchto cieľov nevyhnutné.

Členské štáty Európskej únie majú povinnosť aplikovať čl. 101 a 102 Zmluvy o fungovaní Európskej únie tak (ďalej ako „ZFEÚ“) všade tam, kde protisúťažné konanie má vplyv na obchod medzi členskými štátmi. Spolupráca úradu s Európskou komisiou (a príslušnými orgánmi iných členských štátov) sa vyžaduje aj podľa nariadenia Rady (ES) č. 1/2003 zo 16. decembra 2002 o vykonávaní pravidiel hospodárskej súťaže stanovených v článkoch 81 a 82 Zmluvy v platnom znení (ďalej len „nariadenie (ES) č. 1/2003 v platnom znení“). Zároveň úrad vykonáva svoje právomoci v rámci Európskej siete hospodárskej súťaže (European Competition Network – ECN), v ktorej sa uplatňujú okrem iného pravidlá o alokácii a realokácii prípadov pri posudzovaní protisúťažných prípadov v Európskej únii. Rovnaké pravidlá pre postup členských štátov pri posudzovaní protisúťažných konaní v Európskej únii a spolupráca príslušných orgánov sú preto nevyhnutné. Je teda potrebné, aby úrad disponoval podobnými právomocami ako Európska komisia a príslušné orgány jednotlivých členských štátov, a aby bol stanovený dostatočný právny rámec pre spoluprácu medzi týmito orgánmi.

Zároveň, aj nariadenie Rady (ES) č. 139/2004 z 20. januára 2004 o kontrole koncentrácií medzi podnikmi (Nariadenie ES o fúziách) (ďalej len „nariadenie (ES) č. 139/2004“) obsahuje okrem iného spoločné pravidlá upravujúce postupovanie koncentrácií z Európskej komisie na členské štáty a z členských štátov na Európsku komisiu. Včasné zachytenie problematických koncentrácií umožňuje predchádzať neskorším súťažným problémom, ktoré by mohli na trhu vzniknúť a teda efektívne posudzovanie koncentrácií úradom má jednoznačne pozitívny vplyv na podnikateľské prostredie. Dostatočný právny rámec umožňujúci takéto posúdenie koncentrácií v konečnom dôsledku šetrí aj verejné zdroje, keďže tieto sa neskôr nevynakladajú na prešetrovanie a postihovanie protiprávnych konaní. Z týchto dôvodov sú žiadané a nevyhnutné, aj pravidlá pre efektívne zachytenie a posudzovanie koncentrácií.

Tiež je potrebné zdôrazniť, ako to vyplýva z nariadenia (ES) č. 1/2003 v platnom znení, že úrad aplikuje čl. 101 a 102 ZFEÚ popri vnútroštátnych ustanoveniach, a teda tam, kde smernica (EÚ) 2019/1 vyžaduje harmonizáciu ustanovení na účely efektívnej aplikácie európskych súťažných pravidiel je potrebné tieto ustanovenia harmonizovať aj vo vzťahu k slovenskej právnej úprave – nedávalo by zmysel, ak by pri uplatňovaní čl. 101 a 102 ZFEÚ postupoval úrad inak, ako pri uplatňovaní vnútroštátnej právnej úpravy.

Posilnenie právomocí úradu pri preberaní ustanovení smernice (EÚ) 2019/1 je potrebné z tohto dôvodu vnímať komplexne. Vzhľadom na povahu protiprávnych konaní v oblasti hospodárskej súťaže a dynamiku vývoja v tejto oblasti je nevyhnutné ustanoviť dostatočne silné a efektívne pravidlá, ktoré sa budú môcť aplikovať v čo najväčšej miere v súlade s najnovšou európskou judikatúrou a európskou rozhodovacou praxou.

V návrhu zákona dochádza oproti súčasnému stavu k výraznej zmene, keď sa význam pojmu „podnikateľ“ podľa znenia návrhu zákona obsahovo harmonizuje s pojmom „podnik“ (z ang. „undertaking“) podľa európskej judikatúry a legislatívy. Harmonizáciu národných právnych úprav v otázke konceptu podniku si vyžaduje smernica (EÚ) 2019/1, ale aj potreba zjednotenia pojmov a eurokonformného výkladu zodpovednostných inštitútov v Európskej únii. Podľa doterajšieho znenia zákona sa za podnikateľa považoval každý ekonomicky nezávislý subjekt s právnou subjektivitou, ktorý sa zúčastňuje hospodárskej súťaže, bez ohľadu na povahu činnosti, ktorú vykonáva. Pojem podnikateľa podľa návrhu zákona už nebude naviazaný na právnú subjektivitu, ale v popredí bude, v súlade s európskou judikatúrou, „funkčná stránka“ tohto pojmu. Na uvedené potom nadväzujú ďalšie zmeny

v návrhu zákona v porovnaní so súčasnou právnou úpravou, a to najmä zmeny týkajúce sa ukladania pokút (možnosť ustanoviť ako spoločne a nerozdielne zodpovedné za protiprávne konanie viaceré spoločnosti v rámci jedného podnikateľa, prechod zodpovednosti za protiprávne konanie, úprava zodpovednosti združení a ich členov za zaplatenie pokút).

V oblasti dohôd obmedzujúcich súťaž a zneužívania dominantného postavenia nedochádza k významnejším zmenám. V tejto oblasti je už súčasná legislatíva do veľkej miery harmonizovaná s európskou právnou úpravou a zmeny sa preto nedotýkajú skutkových podstat protiprávnych konaní.

Zmeny v oblasti kontroly koncentrácií sa týkajú len čiastočnej úpravy ustanovení upravujúcich notifikačné kritériá, t. j. kritériá, pri splnení ktorých majú podnikatelia povinnosť oznámiť koncentráciu úradu. Konkrétne dochádza k vypusteniu existujúceho osobitného notifikačného kritéria, ktoré sa uplatňovalo v prípade vytvorenia spoločných podnikov. Uvedené umožňuje eliminovať prípady, kedy dochádzalo k formálnemu posúdeniu koncentrácie aj v prípadoch tzv. extrateritoriálnych spoločných podnikov, ktoré neboli aktívne na území Slovenskej republiky.

Návrh zákona tiež zavádza nové inštitúty v podobe právomoci úradu uložiť dočasné opatrenia (v súčasnosti je inštitút predbežných opatrení zakotvený iba v správnom poriadku, pričom návrh zákona dopĺňa príslušné ustanovenia správneho poriadku; osobitne návrh zákona upravuje dočasné opatrenia pre oblasť koncentrácií a dočasné opatrenia v prípade podozrenia z porušenia zákazu dohody obmedzujúcej súťaž alebo zneužitia dominantného postavenia), opatrenia podľa § 32 návrhu zákona. Predmetné inštitúty si vyžaduje transpozícia smernice (EÚ) 2019/1. V tejto súvislosti dochádza aj k zmene a doplneniu Správneho súdneho poriadku, keďže členské štáty musia zabezpečiť prieskum rozhodnutí, ktorými sa ukladajú dočasné opatrenia v skrátených lehotách.

Cieľom dočasných opatrení v oblasti kontroly koncentrácií je rýchlo a efektívne riešiť situácie, kedy došlo k protiprávnemu vykonávaniu práv a povinností vyplývajúcich z koncentrácie, a to jednak pred vydaním rozhodnutia vo veci posúdenia koncentrácie alebo potom, čo bolo rozhodnutie o zákaze koncentrácie alebo uložená podmienka podnikateľom nerešpektované.

Dočasné opatrenia v prípade podozrenia z porušenia zákazu dohody obmedzujúcej súťaž a zneužitia dominantného postavenia sú prostriedkom na zabezpečenie účelu správneho konania vedeného na úrade, a to tak, aby v dôsledku porušenia, ktoré je predmetom prešetrovania na úrade, nedošlo ešte pred vydaním rozhodnutia vo veci samej k závažnému a nenapraviteľnému narušeniu hospodárskej súťaže.

Opatrenia podľa § 32 návrhu zákona predstavujú nový inštitút, ktorý sa zavádza do slovenskej právnej úpravy. Úrad v prípade zistenia porušenia ustanovení zákona môže od podnikateľa vyžadovať ukončenie zneužívania dominantného postavenia alebo dohody obmedzujúcej súťaž. Na uvedený účel môže úrad uložiť akékoľvek opatrenia podľa § 32 návrhu zákona, ktoré sú primerané vzhľadom na páchané porušenie a nevyhnutné na účinnú nápravu súťažných podmienok na trhu. Úrad pri výbere medzi rovnako účinnými nápravnými opatreniami zvolí nápravné opatrenie, ktoré je pre podnikateľa menej zaťažujúce.

Pokiaľ ide o ustanovenia týkajúce sa inštitucionálnej stránky úradu, koncepcia neprechádza zásadnou zmenou. Zavádzajú sa v súlade s požiadavkou smernice (EÚ) 2019/1

odvolacie dôvody pre podpredsedu úradu a taktiež aj funkčné obdobie pre výkon tejto funkcie. Taktiež sa jasne ustanovuje, že úrad je nezávislým orgánom na ochranu a podporu hospodárskej súťaže.

Pokiaľ ide o vymedzenie právomocí úradu, nedochádza k výraznejším zmenám, návrh zákona spresňuje súčasné právomoci, avšak zároveň v súvislosti s ďalšími zmenami, ako aj s potrebou transpozície ustanovení smernice (EÚ) 2019/1, boli do návrhu zákona zaradené i niektoré nové právomoci úradu, napríklad doplnenie právomoci zabezpečiť výmenu informácií na žiadosť orgánu hospodárskej súťaže iného členského štátu Európskej únie v súlade s čl. 12 nariadenia (ES) č. 1/2003 v platnom znení. Pre právomoci úradu, ako je právo vyžadovať informácie a podklady, dočasné opatrenia, opatrenia podľa § 32 návrhu zákona a pod. sa vzťahuje v Ústave Slovenskej republiky princíp proporcionality zásahov orgánov verejnej moci. Tak ako doposiaľ teda platí, že aplikácia týchto právomocí sleduje aj ich primeranosť.

Medzi dôležité právomoci patrí tiež právomoc úradu odmietnuť podnety fyzických, ako aj právnických osôb, ktoré v predmetnom období nepredstavujú priority ochrany hospodárskej súťaže definované vo zverejňovanej prioritizačnej politike úradu. Cieľom ustanovenia je zabezpečenie účelnejšieho použitia prostriedkov úradu a efektívnejšie predchádzanie protisúťažnému správaniu, ktoré narúša hospodársku súťaž, ako aj na zabezpečenie ukončenia takéhoto správania. Úrad už v súčasnosti disponuje právomocou začínať konanie len ex offo, avšak explicitnú úpravu možnosti prioritizácie vyžaduje smernica (EÚ) 2019/1 ako jednu z garancií nezávislosti úradu.

Transpozíciou smernice (EÚ) 2019/1 do právneho poriadku Slovenskej republiky sa tiež čiastočne mení inštitút podania ústneho vysvetlenia, ktorý predstavuje právomoc úradu požadovať od podnikateľov, právnických osôb a fyzických osôb ústne vysvetlenie. Inštitút podania ústneho vysvetlenia odráža nevyhnutnosť, aby úrad disponoval právomocou požadovať ústne vysvetlenie od ktoréhokoli subjektu, ktorý môže mať vedomosť o úradom prešetrovanej veci alebo veci, ktorá je predmetom správneho konania, keďže možnosť podania ústneho vysvetlenia tak, ako doposiaľ, nie je obmedzená na fázu prešetrovania alebo správneho konania. V prípade podnikateľov a právnických osôb sa bude jednať o zamestnancov týchto subjektov, v prípade fyzických osôb podá táto osoba ústne vysvetlenie vo vlastnom mene.

Právna úprava konania pred úradom obsahuje niektoré zmeny v nadväznosti na zmenu konceptu „podnikateľa“, a to najmä v súvislosti s vymedzením účastníka konania, keďže dochádza k oddeleniu pojmu podnikateľ od účastníka konania, ktorý má na rozdiel od podnikateľa vždy procesnoprávnu subjektivitu.

Ustanovenia upravujúce priebeh konania pred úradom zároveň vymedzujú, že účastníkom konania môže byť aj ekonomický nástupca podnikateľa, t. j. osoba, ktorá sa formálne nedopustila protiprávneho konania, ale ktorá je súčasťou podnikateľa, ktorý pokračuje v hospodárskej činnosti svojho predchodcu v prípade, že tento prestal právne alebo fakticky vykonávať hospodársku činnosť. Navrhnuté ustanovenie reflektuje jeden z konceptov, ktorého aplikácia je nevyhnutná pre efektívne uplatnenie konceptu podniku v súlade s európskou judikatúrou.

Pokiaľ ide o oblasť ukladania pokút, právna úprava je už v súčasnosti harmonizovaná s európskym právom na ochranu hospodárskej súťaže, a preto v tejto oblasti nedochádza k

výraznejším zmenám oproti pôvodnému stavu. Novinkou je zavedenie právneho inštitútu penále, ktoré vyžaduje transpozícia smernice (EÚ) 2019/1.

Zákon tiež upravuje, že úrad má právomoc rozhodnúť o tom, že niektorí účastníci konania (ktorí sú súčasťou jedného podnikateľa) budú za zaplatenie pokuty zodpovední spoločne a nerozdielne. Uvedené nadväzuje na novú definíciu pojmu podnikateľ a s tým súvisiacich konceptov, ktorých aplikáciu vyžaduje aj smernica (EÚ) 2019/1.

Návrh zákona ďalej upravuje postup ukladania pokuty združeniu podnikateľov za správny delikt, ktorý sa týka činnosti jeho členov a mechanizmus zabezpečujúci zaplatenie plnej sumy uloženej pokuty v prípade, ak združenie podnikateľov nie je schopné pokutu zaplatiť. Uvedené zmeny sú navrhnuté z dôvodu potreby transpozície ustanovení smernice (EÚ) 2019/1. Cieľom predmetných ustanovení je zabezpečiť dostatočne efektívne a odstrašujúce ukladanie pokút združeniu podnikateľov, keďže podľa súčasného znenia právnej úpravy, pri pokutovaní združenia podnikateľov je potrebné vychádzať výhradne z obratu samotného združenia, čo nemusí reflektovať skutočnú závažnosť protiprávneho konania.

Ako je uvedené vyššie, návrh zákona zavádza v nadväznosti na transpozíciu smernice (EÚ) 2019/1 nový inštitút penále, ktorý slúži na zabezpečenie riadneho a včasného splnenia zabezpečenej povinnosti a v prípade, že k splneniu povinnosti riadne a včas nedôjde, pôsobí na povinný subjekt – podnikateľa tak, aby v čo najkratšom čase zjednal nápravu a zabezpečenú povinnosť splnil.

Návrh zákona oproti súčasnému stavu ďalej upravuje prerušenie plynutia lehoty na uloženie pokuty, lehoty na uloženie penále, lehoty na vydanie rozhodnutia a nariadenie výkonu rozhodnutia počas konania pred súdom podľa Správneho súdneho poriadku. Táto úprava vychádza z doterajšej právnej úpravy, ktorá je v Správnom súdnom poriadku a predtým bola súčasťou Občianskeho súdneho poriadku.

Pokiaľ ide o program zhovievavosti, ustanovenia návrhu zákona reflektujú zmeny, ktoré vyžaduje transpozícia smernice (EÚ) 2019/1. Oproti súčasnému zneniu sa do znenia zákona napríklad zavádza povinnosť žiadateľa o program zhovievavosti explicitne priznať svoju účasť na dohode obmedzujúcej súťaž (doteraz bola táto povinnosť upravená v rámci všeobecne záväzného právneho predpisu vydávaného úradom). V návrhu zákona boli tiež oproti súčasnému zneniu podrobnejšie špecifikované ďalšie podmienky účasti na programe zhovievavosti

Návrh zákona obsahuje tiež osobitnú časť týkajúcu sa medzinárodnej spolupráce s príslušnými orgánmi iných členských štátov, čím dochádza k transpozícii ustanovení smernice (EÚ) 2019/1. Predmetná časť jednak bližšie upravuje právomoc úradu poskytnúť pomoc pri oznámení/doručení dokumentov účastníkom konania úradu členského štátu a jednak základný právny rámec vzájomnej pomoci pri zabezpečení výkonu právoplatných rozhodnutí, ktorými bola uložená pokuta alebo penále. Uvedené zabezpečí, že rozhodnutia úradu budú vymáhatelne aj v iných členských štátoch, čo je mimoriadne dôležité, keďže v minulosti nastali prípady, keď pokutované spoločnosti prestali po vydaní rozhodnutia a jeho potvrdení súdom v súdnom prieskume, pôsobiť na trhu v Slovenskej republike a bolo preto zložité vymôcť uložené pokuty, pokiaľ tieto spoločnosti nemali majetok na území Slovenskej republiky.

Návrh zákona nebude mať sociálne vplyvy, vplyvy na životné prostredie, vplyvy na informatizáciu spoločnosti, vplyvy na služby verejnej správy pre občana, ani vplyvy na manželstvo, rodičovstvo a rodinu. Návrh zákona bude mať pozitívne vplyvy na podnikateľské prostredie, a zároveň pozitívne vplyvy na rozpočet verejnej správy.

Predkladaný návrh zákona je v súlade s Ústavou Slovenskej republiky, ústavnými zákonmi a nálezmi Ústavného súdu Slovenskej republiky a inými právnymi predpismi, medzinárodnými zmluvami, ktorými je Slovenská republika viazaná, ako aj v súlade s právom Európskej únie.