

## SÚŤAŽ NA TRHOCH VEREJNÉHO OBSTARÁVANIA<sup>1</sup>

*doc. JUDr. Katarína Kalesná, CSc.*

Univerzita Komenského, Právnická fakulta  
Ústav európskeho práva  
katarina.kalesna@flaw.uniba.sk

### **Súťaž na trhoch verejného obstarávania**

Príspevok sa zaoberá problematikou súťaže na trhoch verejného obstarávania, ktoré predstavujú významnú súčasť vnútorného trhu EÚ. Po všeobecnej charakteristike relevantného trhu sústreďuje pozornosť na špecifická trhov verejného obstarávania, ktoré ovplyvňujú aj podmienky, za ktorých prebieha hospodárska súťaž. Dáva akcent na dopytovú stránku tohto trhu a upozorňuje na riziká, ktoré pre súťaž generuje možné zneužívanie trhovej kúpnej sily zo strany verejných obstarávateľov. Osobitne si všíma aj možnosť centralizovaného verejného obstarávania, ktoré popri mnohých výhodách ekonomického a administratívneho charakteru vytvára aj priestor na takéto protisúťažné konanie. Uvedenie si týchto súvislostí kladie zvýšenú zodpovednosť na verejných obstarávateľov realizovať verejné obstarávanie tak, aby nedochádzalo k porušeniu súťažných pravidiel. Cieľom príspevku je analýza súťažných podmienok na trhoch verejného obstarávania, identifikácia možných súťažných problémov i zdôraznenie profesionalizácie verejného obstarávania ako možného nástroja ich eliminácie.

### **Competition in Procurement Markets**

The article is focused on competition in procurement markets representing an important part of the EU internal market. Following the general characteristics of the relevant market the attention is drawn on procurement market specific features shaping conditions for competitive process. Accent is given on the demand side of the market due to the risks derived from the possible abuse of the market buyer

---

<sup>1</sup> Tento príspevok bol spracovaný v rámci projektu APVV-17-0641 „Zefektívnenie právnej úpravy verejného obstarávania a jej aplikácie v kontexte práva Európskej únie.“

power of the contracting parties. In this regard it analyses centralised public procurement bringing manifold economic and administrative benefits on one hand but also creating on the other hand possibilities for possible anticompetitive behaviour. Being aware of these connection lays increased liability on contracting parties to design procurement process in harmony with competition rules. The aim of the article is analysis of competition conditions on procurement markets, identification of potential competition problems and possible ways of their elimination.

### **Wettbewerb an den Märkten der öffentlichen Aufträge**

Der Artikel befasst sich mit der Wettbewerbsproblematik an den Märkten der öffentlichen Aufträge, die einen wichtigen Teil des EU inneren Marktes darstellen. Nach der allgemeinen Charakteristik des relevanten Marktes wird Aufmerksamkeit an spezifische Merkmale dieses Marktes, die Wettbewerbsbedingungen bilden, gezogen. Der Artikel akzentiert die Nachfrageseite des Marktes und betont die Risiken, die für den Wettbewerb der mögliche Missbrauch der Kaufkraft der öffentlichen Auftraggeber schafft. Er beachtet auch die Möglichkeit der zentralisierten Auftragsvergabe, die neben ökonomischen und administrativen Vorteile auch den Platz für wettbewerbswidrigen Halten bildet. Bewusstsein dieser Zusammenhänge legt erhöhte Verantwortung an die öffentliche Auftraggeber die Auftragsvergabe der Art zu realisieren, dass zu keiner Wettbewerbsverzerrung kommt. Das Ziel des Artikels ist die Analyse der Wettbewerbsbedingungen an den Märkten der öffentlichen Aufträge, Identifikation der potenziellen Wettbewerbsprobleme und Wege ihrer Eliminierung.

**Kľúčové slová:** verejné obstarávanie, relevantný trh, verejná kúpna sila, monopson, centralizované obstarávanie

**Keywords:** public procurement, public buyer power, relevant market, monopsony, centralised procurement

**Schlüsselbegriffe:** öffentliche Auftragsvergabe, der relevante Markt, Kaufkraft der öffentlichen Auftraggeber, zentralisierte Auftragsvergabe

## **Úvod**

Trhy verejného obstarávania predstavujú významnú súčasť vnútorného trhu Európskej únie (ďalej „EÚ“); podľa údajov OECD výdavky na zákazky verejného obstarávania reprezentujú 10 – 15 % HDP v EÚ. Rastúci význam verejnej spotreby ako aj s tým späté úsilie o efektívne vynakladanie verejných prostriedkov evokujú prirodzený záujem o procesy verejného obstarávania v EÚ. Niet pritom pochýb o tom, že základné princípy vnútorného trhu (rovnaké zaobchádzanie, zákaz dis-

kriminácie, proporcionalita, transparentnosť)<sup>2</sup> sa vzťahujú aj na oblasť verejného obstarávania. Osobitný význam medzi týmito princípmi má súťaž, ktorá sa považuje aj za základný princíp vnútorného trhu. V tomto rámci musí byť aj verejné obstarávanie ako súčasť vnútorného trhu otvorené súťaži.<sup>3</sup> Príslušnosť k vnútornému trhu dáva na jednej strane verejnému obstarávaniu i hospodárskej súťaži spoločné základy, na druhej strane však rozdielnosť sledovaných cieľov môže spôsobovať prirodzené napätie medzi oboma regulačnými komplexmi.

## 1. Relevantný trh

Jedným zo základných pojmov súťažného práva je relevantný trh; posúdenie súťaže i prípadných protisúťažných praktík spravidla vychádza z vymedzenia relevantného trhu. Osobitný význam má vymedzenie relevantného trhu v prípadoch zneužitia dominantného postavenia, kde vystupuje „ako nástroj na posúdenie existencie trhovej sily.“<sup>4</sup> Relevantný trh predstavuje vo všeobecnosti priestorový a časový súbeh ponuky a dopytu takých tovarov/služieb, ktoré sú na uspokojenie určitých potrieb z hľadiska užívateľa zhodné alebo vzájomne zastupiteľné. Relevantný trh sa teda určuje z troch aspektov – tovarového, priestorového a časového.<sup>5</sup> Podľa citovaného oznámenia „definícia relevantného trhu je nástrojom na stanovenie a vymedzenie hraníc hospodárskej súťaže medzi podnikmi. Služi na stanovenie rámca, v rámci ktorého Komisia uplatňuje politiku hospodárskej súťaže. Hlavným zámerom definície trhu je systematicky zisťovať konkurenčné obmedzovanie, ktorému zúčastnené podniky čelia. Cieľom definície trhu, tak pokiaľ ide o výrokový trh, tak o zemepisný trh, je zistiť skutočných súťažiteľov dotýčajúcich podnikov, ktorí môžu obmedzovať správanie uvedených podnikov a brániť im, aby sa správali slobodne bez toho, aby boli podrobené účinnému konkurenčnému tlaku.“<sup>6</sup> Zmyslom vymedzenia relevantného trhu je teda „nájdanie hraníc, kde dochádza k stretu s konkurenciou, t. j. kde sa skutočne prejavuje príslušné súťažné konanie, kde dochádza ku

---

<sup>2</sup> Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2014/24/EÚ z 26. februára 2014 o verejnom obstarávaní a o zrušení smernice 2004/18/ES, recitál, bod č. 1

<sup>3</sup> Tamže.

<sup>4</sup> KINDL, J. Relevantní trh a způsob jeho vymezení. Antitrust 2/2017, s. 45.

<sup>5</sup> Oznámenie Komisie o definícii relevantného trhu na účely súťažného práva Spoločenstva z r. 1997, OJ 1997 C 372/5.

<sup>6</sup> Bod č. 2 citovaného Oznámenia Komisie.

*konkurenčným tlakom a kde tak existujú hranice oddelujúce jednotlivé relevantné trhy od seba navzájom.*<sup>7</sup>

Kľúčový význam z hľadiska vymedzenia vecného relevantného trhu má kritérium vzájomnej zastupiteľnosti posudzovaných tovarov/služieb, to znamená zhodnotenie vychádzajúce z analýzy skutkových okolností posudzovaného prípadu<sup>8</sup>, ktoré tovary z hľadiska ich charakteristiky, účelu ich použitia aj ceny, považuje užívateľ za substitúty. Zastupiteľnosť sa skúma na strane dopytu aj na strane ponuky.<sup>9</sup> Vymedzenie vecného relevantného trhu však musí brať do úvahy aj celkový ekonomický kontext, teda aj súťažné podmienky, štruktúru ponuky a dopytu, prístupy spotrebiteľov a užívateľov.<sup>10</sup>

## 2. Trhy verejného obstarávania

Je nepochybné, že trhy verejného obstarávania sú svojimi charakteristikami špecifické a budú vyžadovať osobitný prístup. Tieto špecifiká sú dôsledkom povahy verejného obstarávania, ktoré sa definuje „ako systém, ktorý bol vytvorený s cieľom simulovať konkurenčné tlaky v situácii, keď tovary, práce a služby nakupuje verejný sektor.“<sup>11</sup>

Pozornosť sa spravidla koncentruje na **ponukovú stránku** tohto trhu, na ktorej pôsobia hospodárski operátori súťažiaci o získanie verejnej zákazky. Verejní obstarávatelia/obstarávatelia môžu podporovať zvýšenie efektívnej súťaže dôsledným preskúmaním ponuky tých výrobkov/služieb, ktoré môžu spĺňať požiadavky kupujúceho. Súčasťou takého preskúmania bude aj získanie informácie o potenciálnych dodávate-

---

<sup>7</sup> KINDL, J. cit. dielo s. 46 a literatúra tam citovaná.

<sup>8</sup> Tamže, s. 46.

<sup>9</sup> KALESNÁ, K., BLAŽO, O. Zákon o ochrane hospodárskej súťaže. Komentár. 1. vydanie. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 19. Všeobecnými otázkami vymedzenia produktového relevantného trhu sa zaoberá aj R. O'Donoghue a A. J. Padilla. Pokiaľ ide o dopytovú stránku trhu vyzdvihujú význam dopytovej substitúcie v procese definovania tovarového trhu, ktorú, ako uvádzajú, určujú preferencie spotrebiteľa. Konštatujú, že podľa Oznámenia o definícii relevantného trhu (OJ 1997 C 372/5, para 13) „dopytová substitúcia tvorí okamžitý a disciplinujúci tlak na dodávateľov daného produktu, osobitne vo vzťahu k ich cenovým rozhodnutiam.“ (O'DONOGHUE, R., PADILLA, A. J. The Law and Economics of Article 82 EC, Oxford and Portland, Oregon, Hart Publishing 2006, s. 69). K vymedzeniu relevantného trhu pozri napr. aj STEINER, J., WOODS, L. EU Law. Oxford University Press, 2009, s. 690 a nasl.

<sup>10</sup> KINDL, J. cit. dielo, s. 46 a judikatúra a literatúra tam citovaná.

<sup>11</sup> Kartelové dohody vo verejnom obstarávaní. (Publikácia PMÚ), s. 4 ([https://www.antimon.gov.sk/data/files/96\\_kartelove-dohody-vo-vo.pdf](https://www.antimon.gov.sk/data/files/96_kartelove-dohody-vo-vo.pdf)).

Ťoch a cenách ponúkaných výrobkov/služieb. Tieto informácie poslúžia ako podklad správneho dizajnovania obstarávacieho procesu.<sup>12</sup>

Vzhľadom na význam tejto prípravnej fázy vo verejnom obstarávaní OECD v citovanom odporúčaní verejným obstarávateľom radí:

- získať znalosť charakteristiky trhu,
- určiť, či je trh náchylný na koluzívne správanie,
- získať informáciu o potenciálnych dodávateľoch, ich výrobkoch, cenách a nákladoch,
- získať informácie o nedávnych zmenách cien, cenách alternatívnych výrobkov a ponuke na susedných trhoch,
- získať informácie o minulých tendroch na podobné výrobky,
- koordinovať postup s inými verejnými obstarávateľmi za účelom zlepšenia porozumenia dotknutému trhu.<sup>13</sup>

Pozornosť si však, osobitne z pohľadu súťažného aspektu, zaslúži aj **dopytová stránka** trhov verejného obstarávania, na ktorej figurujú verejní obstarávatelia komodít pre verejný sektor. Na nich totiž spočíva hlavná ťarcha i zodpovednosť za dizajn tendrového procesu, realizáciu verejného obstarávania a napokon aj prevenciu a postih prípadného nežiaduceho obchádzania súťažných procesov zo strany hospodárskych operátorov.<sup>14</sup>

## 2.1 Centralizované verejné obstarávanie

Ustavičný tlak na efektívnosť využívania verejných prostriedkov a profesionalizáciu procesov verejného obstarávania vyžadujúcich potrebnú erudíciu vedie na trhoch verejného obstarávania k silnému trendu „*spájania dopytu zo strany verejných obstarávateľov s cieľom dosiahnuť úspory z rozsahu vrátane nižších cien a transakčných nákladov...*“<sup>15</sup>

Pri centralizovaných metódach verejného obstarávania sú za realizáciu verejného obstarávania či už s použitím dynamických nákupných systémov alebo uzavieraním rámcových dohôd pre ostatných verejných obstarávateľov zodpovedné centrálné obstarávateľské organizá-

<sup>12</sup> Recommendation of the OECD Council on Fighting Bid Rigging in Public Procurement, as approved by Council on 17 July 2012, C (2012) 115- C (2012) 115/CORR1- C/M (2012)9, s. 5.

<sup>13</sup> Tamže, s. 5.

<sup>14</sup> K tomu pozri napr. KALESNÁ, K. Tendrové kartely a ich špecifiká. In POVAŽANOVÁ, K. Aktuálne otázky súťažného práva v Európskej únii a na Slovensku, UK v Bratislave, Právnická fakulta, 2015, s. 23-31, KALESNÁ, K. Independence of Bids in Public Procurement. Bratislava Law Review 2/2019, s. 69-75.

<sup>15</sup> Smernica 2014/24/EÚ o verejnom obstarávaní, recitál, bod č. 59.

cie, ktoré fungujú buď ako veľkoobchodníci alebo sprostredkovatelia.<sup>16</sup> Spoločné obstarávanie môže prebiehať buď vo forme koordinovaného obstarávania, prípravy spoločných technických špecifikácií na stavebné práce, dodávky tovaru, poskytovanie služieb alebo spoločného usku- točňovania jedného postupu obstarávania.<sup>17</sup>

Popri ekonomických a administratívnych výhodách centralizova- ného verejného obstarávania si smernica uvedomuje aj možný dopad na hospodársku súťaž; „*spájanie a centralizácia obstarávania by sa však mali dôkladne monitorovať, aby sa zamedzilo nadmernej koncentracii kúpnej sily a tajným dohodám a aby sa zachovala transparent- nosť a hospodárska súťaž, ako aj príležitosti na prístup na trh pre malé a stredné podniky.*“<sup>18</sup> Na druhej strane centralizované metódy verej- ného obstarávania môžu podľa smernice „*vzhľadom na veľké objemy nákupov...zvyšovať hospodársku súťaž.*“<sup>19</sup>

V súlade so smernicou a jej cieľmi – zefektívniť a urýchliť procesy verejného obstarávania<sup>20</sup> – upravuje aj zákon č. 343/2015 Z. z. o verej- nom obstarávaní (ďalej „ZVO“), ktorý smernicu transponuje, formy centralizovaného verejného obstarávania<sup>21</sup>. Podľa dôvodovej správy k § 15 ZVO „*zákon definuje množinu subjektov, ktoré môžu pôsobiť ako centrálné obstarávacie organizácie a vykonávať nepretržitú centralizo- vanú činnosť vo verejnom obstarávaní s cieľom dosiahnuť úspory z roz- sahu, vrátane využitia nižších cien a transakčných nákladov a s cie- lom zlepšiť a profesionalizovať riadenie a vedenie postupov verejného obstarávania.*“<sup>22</sup> Centralizované obstarávacie organizácie pôsobia buď ako veľkoobchodníci alebo sprostredkovatelia, pričom môžu zadávať zákazky, prevádzkovať dynamické nákupné systémy alebo uzatvárať rámcové dohody.<sup>23</sup> Zákonodarca si však aj v tomto prípade je vedomý možných dopadov centrálného obstarávania na hospodársku súťaž a v tejto súvislosti žiada vyhodnocovanie a monitorovanie centrálného obstarávania vzhľadom na to, že „*nadmerná koncentrácia kúpnej sily nemusí priaznivo pôsobiť na hospodársku súťaž.*“<sup>24</sup> Pokiaľ ide o ponu- kovú stranu trhu zákonodarca zároveň konštatuje, že „*zákazky obrov- ského rozsahu takisto môžu vyvolávať snahu o nekalosúťažné praktiky*

---

<sup>16</sup> Tamže, bod č. 69.

<sup>17</sup> Tamže, bod č. 71.

<sup>18</sup> Tamže, bod č. 59.

<sup>19</sup> Tamže, bod č. 69.

<sup>20</sup> Dôvodová správa k vládne návrhu Zákona o verejnom obstarávaní.

<sup>21</sup> § 15 ZVO.

<sup>22</sup> Dôvodová správa k § 15 ZVO.

<sup>23</sup> Tamže.

<sup>24</sup> Tamže.

*a tajné dohody hospodárskych subjektov, ktorých cieľom je narušiť hospodársku súťaž.*<sup>25</sup>

Ako nasvedčuje uvedený výklad, centralizácia verejného obstarávania prináša nepochybné benefity, ale i riziká. Z ekonomického hľadiska centralizácia zvyšuje „verejnú kúpnu trhovú silu“<sup>26</sup>, čo umožňuje obstarávateľom zvyšovať vyjednávaciu silu a získať lepšie podmienky vo verejných kontraktach.<sup>27</sup> Výsledkom sú úspory z rozsahu, zníženie transakčných nákladov a celkového počtu tendrov, čím sa podporuje operačná efektívnosť.<sup>28</sup>

## 2.2 Agregácia kúpnej sily

Problematikou kúpnej sily sa vo všeobecnejšej rovine zaoberá aj R. O'Donoghue a J. Padilla.<sup>29</sup> Opierajúc sa o definíciu OECD konštatujú, že „*ak kupujúci sú schopní ovplyvniť požiadavky a podmienky, za akých získavajú tovar, potom dodávatelia na tomto trhu nemôžu ipso facto konať nezávisle od svojich zákazníkov. Kúpna sila je záležitosťou stupňa, na danom trhu môže byť len jeden z viacerých kupujúcich schopný uplatniť významnú kúpnu silu. Môže dôjsť aj k tomu, že monopolný predávajúci čeliaci monopsónnemu kupujúcemu stratí dominanciu.*“<sup>30</sup> Kúpna sila môže takto neutralizovať dominanciu dodávateľa.<sup>31</sup>

Pri identifikácii kúpnej sily ako vyrovnávacej sily obmedzujúcej trhovú silu dodávateľov Komisia skúma viacero faktorov:

- vymedzenie trhu,
- koncentráciu kupujúcich na relevantnom trhu,
- praktiky maloobchodníkov,
- dostupné alternatívy pre prípad, že rokovania stroskotajú.<sup>32</sup>

Kúpna sila rastie úmerne s vonkajšími alternatívami: „*Veľkí zákazníci budú mať významnú kúpnu silu, ak majú viaceré vonkajšie možnosti, kým ich dodávatelia ich majú málo.*“<sup>33</sup> R. O'Donoghue a A. J. Padilla však zdôrazňujú, že „*silní kupujúci by nemali chrániť len seba, ale mali*

---

<sup>25</sup> Tamže.

<sup>26</sup> SÁNCHEZ GRAELLS, A., HERRERA ANCHUSTEGUI, I. Impact of public procurement aggregation on competition. Risks, rationale and justification for the rules in Directive 2014/24, University of Leicester School of Law Research Paper No. 14-35, s. 3.

<sup>27</sup> Tamže.

<sup>28</sup> Tamže.

<sup>29</sup> O'DONOGHUE, R., PADILLA, A. J. The Law and Economics of Article 82 EC, Oxford and Portland, Oregon, Hart Publishing, 2006.

<sup>30</sup> Tamže, s. 129.

<sup>31</sup> Tamže, s. 130.

<sup>32</sup> Tamže, 130-131.

<sup>33</sup> Tamže, s. 131.

*by efektívne chrániť trh.*<sup>34</sup> Typickým príkladom, kde zohráva významnú úlohu kúpna sila je farmaceutický sektor, v ktorom sa výrobcovia spravidla stretávajú s jediným kupujúcim – štátom, ktorý uplatňuje buď výslovnú cenovú reguláciu alebo určuje maximálny zisk.<sup>35</sup>

Otázku agregácie kúpnej sily vo väzbe na problematiku nákupných aliancií kladie aj J. Bejček, ktorý hodnotí na jednej strane pozitíva vyplývajúce z vyššej vyjednávacej sily, na druhej strane možné súťažné riziká. Medzi pozitíva radí najmä efektívnosť spoločného nákupu, vrátane zníženia nákladov, vstupných cien i prípadných inovácií u dodávateľov, naopak, za súťažné riziká považuje oslabenie cenovej súťaže s možným dopadom na zníženie spotrebiteľského blahobytu. Zdôrazňuje, že medzi „*veľkosťou (rozsahom) nákupnej aliancie a rizikom oligopsonizácie či monopsonizácie je priama úmera, akokoľvek nie nevyhnutne lineárna.*“<sup>36</sup>

Sánchez Graells a Herrera Anschustegui upozorňujú na to, že agregácia verejnej kúpnej trhovej sily je založená na rovnakom princípe ako kartel kupujúcich podnikov zameraný na maximalizáciu zisku. Uplatňovanie verejnej kúpnej trhovej sily v porovnaní so súkromnými podnikmi má však svoje špecifiká, pretože sa musí realizovať v súlade s princípmi rovnakého zaobchádzania, zákazu diskriminácie a transparentnosti. Nesmie dôjsť ani k stanoveniu kúpnej ceny ani k obmedzovaniu dostupnosti tovarov/služieb. Vzhľadom na to, že verejný obstarávateľ nesleduje maximalizáciu zisku, dôraz na uplatnenie kúpnej sily bude slabší.<sup>37</sup> Napriek tomu vyjednávací sila v tomto prípade pôsobí ako „*vyrovnávacia sila neutralizujúca trhovú silu ekonomických operátorov a núti ich ponúknuť verejným obstarávateľom čo najsúťažnejšie ceny a podmienky.*“<sup>38</sup> Významným prínosom tejto formy obstarávania môže byť aj vstup nových dodávateľov a podpora malých a stredných podnikov. Z hľadiska efektívnosti procesov verejného obstarávania treba spomenúť aj profesionalizáciu verejného obstarávania spätú s pôsobením vysoko kvalifikovaných odborníkov v štruktúrach centrálného verejného obstarávania.<sup>39</sup> Práve profesionalizácia verejného obstarávania vedúca k dôslednej znalosti trhov verejného obstarávania by podľa nášho názoru mohla prispieť k optimalizácii vzájomného vzťahu medzi potrebou modernizácie verejného obstarávania jeho centralizáciou a potrebou zachovania efektívnej súťaže na týchto trhoch.

---

<sup>34</sup> Tamže.

<sup>35</sup> Tamže, s. 132.

<sup>36</sup> BEJČEK, J. Nákupní aliance po novele zákona o významné tržní síle. Anitrust 4/2017, s. 105.

<sup>37</sup> SÁNCHEZ GRAELLS, A., HERRERA ANSCHUSTEGUI, I. dielo cit. č. 26 s.4.

<sup>38</sup> Tamže, s. 4.

<sup>39</sup> Tamže, s. 5, 6.



Popri zrejmých ekonomických a administratívnych prínosoch má totiž centralizované verejné obstarávanie aj svoje úskalia. Medzi nimi si osobitnú pozornosť zaslúži kúpna sila, ktorá môže mať formu monopsonu alebo vyjednávacjej sily.<sup>40</sup> O monopson ide, ak „*podiel nákupu na vrchnom trhu vstupu (input) je dostatočne vysoký na to, aby spôsobil pokles trhovej ceny v dôsledku zníženého nákupu a jej vzostup v dôsledku zvýšeného nákupu.*“<sup>41</sup> Naproti tomu vyjednávacja sila „*určuje rozsah, v ktorom kupujúci môže odčerpať prebytok od dodávateľa.*“<sup>42</sup> Obe formy majú za následok nižšie ceny, ktoré sú pri monopsonse dôsledkom zníženia objemu nákupu a pri vyjednávacjej sile jeho hrozbou.<sup>43</sup> Kým monopson stláča ceny pod súťažnú úroveň, uplatnenie vyjednávacjej sily môže vyrovnať trhovú silu predávajúceho a tým tlačíť ceny na súťažnú úroveň.<sup>44</sup> Z ekonomického hľadiska sú podľa OECD účinky monopsonu negatívne so zreteľom na „*stratu výkonnosti na trhu vstupu (input), ktorý je škodlivý nielen pre dodávateľov na trhu vstupu, ale aj pre spotrebiteľov na dolnom trhu.*“<sup>45</sup> Strata výkonnosti spôsobená redukciami nákupných cien môže viesť v konečnom dôsledku aj k poklesu inovácií.<sup>46</sup> Sánchez Graells a Herrera Anschustegui upozorňujú na možný vplyv monopsonu na trhoch verejného obstarávania najmä tam, kde má štát monopolné alebo kvázimonopolné postavenie na trhu a ako príklad uvádza zdravotníctvo, vzdelávanie, dopravné siete a pod.<sup>47</sup> Monopsónna sila môže byť aj obmedzená. Podľa OECD ide o prípady, keď predávajúci môže nájsť alternatívneho kupujúceho napr. na inom geografickom trhu. Za účelom stanovenia monopsónnej sily a jej stupňa je nevyhnutné správne vymedziť relevantný trh. „*Relevantný trh za účelom identifikácie monopsónnej sily je najmenší okruh výrobkov na čo najmenšom geografickom území, na ktorom hypotetický monopsonista týchto výrobkov na tomto území môže stlačiť cenu o malú, ale významnú a trvalú sumu...*“<sup>48</sup>

Hoci vyjednávacja sila môže byť prospešná, lebo môže „*vyrovnať trhovú silu predávajúcich a stlačiť ceny na súťažnú úroveň*“<sup>49</sup>, v prípade jej zneužitia, osobitne na trhoch verejného obstarávania, môže

---

<sup>40</sup> OECD (2009) Policy Roundtables. Monopsony and Buyer Power. (DAF/COMP (2008) 38. <https://www.oecd.org/daf/competition/44445750.pdf>.

<sup>41</sup> Tamže.

<sup>42</sup> Tamže.

<sup>43</sup> Tamže.

<sup>44</sup> Tamže.

<sup>45</sup> Tamže.

<sup>46</sup> SÁNCHEZ GRAELLS, A., HERRERA ANSCHUSTEI, I., dielo cit. v pozn. č. 26, s. 11.

<sup>47</sup> Tamže, s. 8.

<sup>48</sup> Prameň cit. v pozn. č. 40.

<sup>49</sup> Prameň cit. v pozn. č. 40.

viest' k formulácii nesúťažných podmienok v tendrovej dokumentácii a v konečnom dôsledku aj privodiť aj odchod predávajúcich z tohto trhu.<sup>50</sup> K možným nežiaducim dôsledkom nesprávne vedeného verejného obstarávania treba napokon prirátať aj koncentráciu trhu, ktorá môže nastať ako na ponukovej tak aj dopytovej strane trhu. S tým sa pochopiteľne spája nielen odchod malých a stredných podnikov z trhu, kontraproduktívne zníženie súťaže, ale aj možné uplatňovanie vykorisťovateľských praktík podliehajúcich zákazu podľa čl. 102 Zmluvy o fungovaní EÚ.<sup>51</sup> Na druhej strane môžu byť nedostatky centrálného verejného obstarávania aj zvýšeným impulzom na koluzívne správanie na ponukovej strane trhu. Bid rigging neguje zmysel verejného obstarávania v tom, že o víťazstve v tendri v konečnom dôsledku rozhodujú jeho účastníci, nie verejný obstarávateľ.<sup>52</sup>

### 2.3 Dôsledky zneužitia kúpnej sily verejným obstarávateľom

Najčastejším prípadom nežiaduceho uplatnenia kúpnej sily verejného obstarávateľa budú zrejme neprimerané podmienky vo verejných kontraktoch, ktoré sú dôsledkom tlaku na hospodárske subjekty ako partnerov verejného obstarávateľa. Typickým dôsledkom neprimeraného tlaku vo verejných zmluvách, resp. ekonomickej závislosti zmluvných partnerov sú ceny, ktoré v dostatočnej miere neodrážajú trhové podmienky, resp. neumožňujú dotknutým hospodárskym subjektom generovať dostatočný zisk. Ceny vo verejných kontraktoch, ktoré nezodpovedajú normálnym trhovým podmienkam, môžu zároveň deformovať súťažné prostredie aj v tom, že zvyšujú ceny aj pre iných kupujúcich.<sup>53</sup> Iným možným dôsledkom nežiaduceho uplatnenia kúpnej sily verejného obstarávateľa môžu byť aj vplyv na podmienky prevodu práv súvisiacich s predmetom zmluvy.

## Záver

Z uvedenej analýzy centrálného verejného obstarávania vyplýva, že na jednej strane prináša jednoznačné benefity ako ekonomického tak aj administratívneho charakteru, na druhej strane však aj určité riziká pre hospodársku súťaž na trhoch verejného obstarávania. Z týchto

---

<sup>50</sup> SÁNCHEZ GRAELLS, A., HERRERA ANSCHUSTEGUI, I. dielo cit v pozn. č. 26, s. 8.

<sup>51</sup> Tamže, s. 9, 10.

<sup>52</sup> KALESNÁ, K. Tendrové kartely a ich špecifiká (dielo cit. v pozn. č. 14), s. 24.

<sup>53</sup> SÁNCHEZ GRAELLS, A. HERRERA ANSCHUSTEI, I. dielo cit. v pozn. č. 26, s. 10.

dôvodov vyžaduje aj smernica 2014/24 o verejnom obstarávaní dôsledné monitorovanie procesov centralizovaného obstarávania ako prevenciu nadmernej koncentrácie kúpnej sily a kolúzie, zachovanie súťaže, transparentnosti ako aj štruktúry trhu. Sledovanie súťažného aspektu v procesoch centrálného verejného obstarávania je potrebné zdôrazniť z viacerých dôvodov. Predovšetkým ide o vnímanie verejného obstarávania ako umelého regulačného zásahu do trhového diania a z toho rezultujúcu zvýšenú potrebu ochrany súťažných procesov. Zároveň je potrebné čeliť tendencii viacerých členských štátov EÚ vnímať procesy centrálného verejného obstarávania v rovine všeobecného ekonomického záujmu a tak dosiahnuť ich vyňatie z aplikácie súťažných pravidiel EÚ.<sup>54</sup> Sánchez Graells a Herrera Ansschustegui v tejto súvislosti zdôrazňujú, že „*nejde o zlyhanie trhu, ktoré vyžaduje vyňať centrálné obstarávacie orgány zo súťažných pravidiel.*“<sup>55</sup> Treba sa preto stotožniť s ich názorom, že pre centralizované verejné obstarávanie nie je možné získať výnimku podľa čl. 106 ods. 2 ZFEÚ na základe, že „*sa považujú (môžu považovať) za služby všeobecného hospodárskeho záujmu.*“<sup>56</sup> Trvať na dôslednom uplatnení súťažných pravidiel je o to dôležitejšie, že centralizácia obstarávania sa stáva všeobecným trendom jeho modernizácie<sup>57</sup> a do budúca nie je možné vylúčiť ani vznik regionálneho či dokonca európskeho centrálného obstarávacieho orgánu, prípadne európskej siete centrálnych obstarávacích orgánov.<sup>58</sup> V súlade s trendom modernizácie je aj rozvíjajúca sa profesionalizácia verejného obstarávania, ktorá by podľa nášho názoru mohla prispieť k dizajnovaniu konkrétnych procesov verejného obstarávania na báze znalostí fungovania trhov verejného obstarávania v záujme prevencie nežiadúceho výskytu súťažných rizík na dopytovej i ponukovej strane relevantného trhu.

### Použitá literatúra

1. BEJČEK, J. Nákupní aliance po novele zákona o významní tržní síle. *Antitrust* 4/2017, s. 104-111.
2. KALESNÁ, K., BLAŽO, O. Zákon o ochrane hospodárskej súťaže. Komentár. 1. vydanie. Praha: C. H. Beck, 2012.
3. KALESNÁ, K. Independence of Bids in Public Procurement. *Bratislava Law Review* 2/2019, s. 69-75.

<sup>54</sup> SÁNCHEZ GRAELLS, A., HERRERA ANSCHUSTEL, G., dielo cit. v pozn. č. 26, s. 18-19.

<sup>55</sup> Tamže, s. 19.

<sup>56</sup> Tamže.

<sup>57</sup> Tamže, s. 14.

<sup>58</sup> Tamže, s. 20.

4. KALESNÁ, K. Tendrové kartely a ich špecifiká. In: POVAŽANOVÁ, K: Aktuálne otázky súťažného práva v Európskej únii a na Slovensku. UK v Bratislave, Právnická fakulta, 2015, s. 23-31.
5. KINDL, J. Relevantní trh a způsob jeho vymezení. Antitrust 2/2017, s. 44-50.
6. O'DONOGHUE, R., PADILLA, A J. The Law and Economics of Art. 82 EC, Hart Publishing 2006.
7. SÁNCHEZ GRAELLS, A., HERRERA ANSCHUSTEGUI, I., Impact of public procurement aggregation on competition. Risk, rationale and justification for the rules in Directive 2014/24.
8. STEINER, J. WOODS, L. EU Law. Oxford University Press, 2009.

### Ďalšie pramene

Kartelové dohody vo verejnom obstarávaní (Publikácia PMÚ). [https://www.antimon.gov.sk/data/files/96\\_kartelove-dohody-vo-vo.pdf](https://www.antimon.gov.sk/data/files/96_kartelove-dohody-vo-vo.pdf).

Reccomendation of the OECD Council on Fighting Bid Rigging in Public Procurement, as approved by Council on 17 JULY 2012 C(2012)115-C(2012)115/COR R1-CM(2012)9

OECD (2009) Policy RoundTables : Monopsony and Buyer Power (DAF) COMP (2008) 38) <http://www.oecd.org/daf/competition/44445750.pdf>.

Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2014/24/EÚ z 26. februára 2014 o verejnom obstarávaní a o zrušení smernice 2004/18/ES.

Zákon č. 343/2015 Z. z. o verejnom obstarávaní – dôvodová správa

Oznámenie Komisie o definícii relevantného trhu na účely súťažného práva z r. 1997, OJ 1997 C 372/5.