

INŠTITÚCIE VYSTUPUJÚCE V PRÍPADOCH TÝKAJÚCICH SA SÚŤAŽNÉHO PRÁVA A ICH NEZÁVISLOSŤ¹

JUDr. Mária T. Patakyová, PhD.

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta
Ústav európskeho práva
maria.patakyova2@flaw.uniba.sk

Inštitúcie vystupujúce v prípadoch týkajúcich sa súťažného práva a ich nezávislosť

Článok sa venuje dôležitej problematike nezávislosti inštitúcií. V konkrétnosti sa zameriava na Protimonopolný úrad Slovenskej republiky. Nakoľko definícia nezávislosti nie je jednotná, článok poskytuje prehľad vybraných odborných zdrojov a zhŕňa elementy, ktoré podľa týchto zdrojov je potrebné splniť na to, aby bolo možné hovoriť o nezávislej inštitúcii. Skúmaná je otázka, či je požiadavka odbornosti zahrňovaná medzi elementy nezávislosti. Článok poukazuje priestor na teoretické aj legislatívne precizovanie tejto otázky.

Les institutions qui sont présentées dans les cas du droit de la concurrence et leur indépendance

L'article s'oriente vers la problématique importante de l'indépendance des institutions. Particulièrement, il est focalisé sur l'Autorité de la concurrence de la République slovaque. Puisque la définition de l'indépendance n'est pas unifiée, l'article présente le résumé des sources professionnels sur le sujet de l'indépendance et des éléments qui doivent être accomplis pour établir l'indépendance de l'institution. L'article demande si l'expertise est incorporé parmi les éléments de

¹ Článok napísaný s podporou Agentúry na podporu výskumu a vývoja v rámci projektu č. APVV-17-0641 „Zefektívnenie právnej úpravy verejného obstarávania a jej aplikácie v kontexte práva Európskej únie“.

Článok nadväzuje na príspevok prezentovaný v rámci medzinárodnej vedeckej konferencie Bratislavské právnické fórum 2019, ktoré sa konalo v dňoch 14. a 15. februára 2019 na Právnickej fakulte Univerzity Komenského v Bratislave.

l'indépendance. L'article découvre l'espace pour spécification législatif et théorique de cette question.

Institutions Acting in Competition Cases and their Independence

This article is dedicated to an important problematic of institutions' independence. In particular, it focuses on the Antimonopoly Office of the Slovak Republic. Since the definition of the notion of independence is not uniform, the article outlines certain expert sources and it summarises which elements must be fulfilled, according to these sources, in order to establish that an institution is independent. A question on whether the requirement for expertise is sufficiently reflected into these elements is discussed as well. The article shows that there is a room for theoretical and practical fine-tuning of this issue.

Kľúčové slová: nezávislosť, odbornosť, Protimonopolný úrad SR

Mots-clé: l'indépendance, l'expertise, l'Autorité de la concurrence de la République slovaque

Keywords: independence, expertise, Antimonopoly Office of the Slovak Republic

Úvod

V ostatnom období je možné pozorovať narastajúci nedôveru občanov v štát. Za časťou tejto nespokojnosti je možné vidieť aj nastavenie a fungovanie štátu, štátnych a verejných inštitúcií. Pálčivou otázkou ostáva, ako nastaviť inštitúcie tak, aby plnili svoj účel čo najlepšie. Pretože práve také inštitúcie sú pravdepodobne tými, ktoré budú dôveru občanov v štát posilňovať.

Jedným z aspektov dobre fungujúcej inštitúcie je jej nezávislosť. Je možné predpokladať, že práve nezávislá inštitúcia má predpoklady na to, aby správne plnila úlohy jej zverené.² V prípade, ak inštitúcia nie je nezávislá, je možné očakávať jej neobjektívnu rozhodovaciu činnosť, nesprávne využívanie jej úvahy, nenapĺňanie ochrany verejného záujmu, ktorý jej bol zverený.

Predkladaný článok sa zaoberá tým, čo to vlastne znamená nezávislosť inštitúcií a aké sú podmienky pre jej dosiahnutie. Nakoľko ide o mimoriadne širokú tému, článok zužuje svoje zameranie vo vzťahu k inštitúciám na tie, ktoré vystupujú v prípadoch ochrany hospodárskej

² Nezávislosť zlepšuje výsledky inštitúcie. ALVES, S. – CAPIAU, J. – SINCLAIR, A. : Principles for the Independence of Competition Authorities. In *Competition Law International*, roč. 11, 2015, č. 1, s. 13-27.

súťaže. Z nich sa predovšetkým zameriava na Protimonopolný úrad Slovenskej republiky (ďalej aj „PMÚ“).

Vo vzťahu k nezávislosti sa článok zameriava na identifikáciu podmienok nezávislosti podľa akademikov aj renomovaných medzinárodných organizácií, konkrétne OECD. Obzvlášť sa sústreďí na otázku, či je požiadavka odbornosti dostatočne premietnutá do týchto podmienok. Vychádza sa pritom z predpokladu, že aj keby inštitúcia ako taká bola nezávislá, jej rozhodovacia činnosť by nebola na dostatočnej úrovni, pokiaľ jej vrcholným predstaviteľom chýba znalosť danej problematiky.³

Za účelom spracovania týchto tém je článok štruktúrovaný nasledovne. Najprv bude pozornosť venovaná stručnej prezentácii inštitúcií, ktoré uplatňujú súťažné právo. Následne bude prezentovaný PMÚ vo vzťahu k základným požiadavkám, ktoré budú mať následne význam pre posúdenie nezávislosti s akcentom na odbornosť. Tretia obsahová časť je zameraná na prezentáciu toho, čo znamená nezávislosť a či medzi jej prvkami vystupuje aj požiadavka odbornosti. Závery z tejto časti, aplikované na PMÚ, sú predmetom štvrtej časti. Konštatácia dostatočnosti či nedostatočnosti požiadaviek je následne prezentovaná v závere článku.

Súťažné právo a inštitúcie, ktoré ho uplatňujú

Ochrana hospodárskej súťaže sa primárne spája s právom ochrany hospodárskej súťaže, často označovaným ako súťažné právo, *competition law*. V širšom slova zmysle však súťažné právo súvisí aj s právom verejného obstarávania, spadajúcim pod Úrad pre verejné obstarávanie; so spotrebiteľským právom, ktorého dodržiavanie dozoruje napríklad Slovenská obchodná inšpekcia; so špecifickými oblasťami správneho práva, kde sektorovú reguláciu zabezpečuje napríklad Ministerstvo pôdohospodárstva, Úrad pre reguláciu sieťových odvetví, Úrad pre reguláciu elektronických komunikácií a poštových služieb. V tomto článku sa budeme bližšie venovať súťažnému právu v užšom zmysle, konkrétne verejnoprávnej vetve súťažného práva⁴.

³ Zdroje, z ktorých by sa dalo vychádzať pri spracovaní tejto problematiky, by mohli okrem iného zahŕňať aj Smernicu 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. Táto smernica zámerné nie je zahrnutá v tomto článku, nakoľko úprava nezávislosti v nej bola autorkou spracovaná v inej publikácii.

⁴ KALESNÁ K.: Súťažné právo. In: KALESNÁ K. – BLAŽO O.: Zákon o ochrane hospodárskej súťaže. Komentár. 1.vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, s.2.

V priestore EÚ sa právo ochrany hospodárskej súťaže uplatňuje vo viacerých rovinách. Prvú rovinu predstavuje hmotné súťažné právo, ktoré má svoju podobu na úrovni EÚ (európske súťažné právo) a na úrovni členských štátov, napríklad Slovenskej republiky (slovenské súťažné právo). Tieto dve úrovne sú medzi sebou značne prepojené. Slovenské súťažné právo do veľkej miery odzrkadľuje normy európskeho súťažného práva.⁵ V aplikačnej praxi sú mimoriadne využívané rôzne usmernenia vydávané Európskou komisiou a judikatúra SDEÚ.

Samotné európske súťažné právo je mimoriadne dôležité pre dosiahnutie cieľov ekonomickej integrácie v rámci projektu EÚ. Dôležitosť jednotnej aplikácie európskeho súťažného práva v rámci EÚ, ako aj dôležitosť hospodárskej súťaže ako takej dokazuje to, že je táto oblasť práva zaradená medzi päť exkluzívnych právomocí Európskej únie.⁶

Druhú rovinu predstavuje procesné právo. Je mimoriadne zaujímavé, že v prípade európskeho súťažného práva dochádza k jeho aplikácii nie len prostredníctvom európskych inštitúcií, predovšetkým Európskej komisie, ale aj prostredníctvom vnútroštátnych inštitúcií členských štátov.⁷ Je tomu tak vďaka Nariadeniu 1/2003⁸, ktoré vo svojom článku 5 a článku 6 ustanovuje, že orgány hospodárskej súťaže členských štátov aj vnútroštátne súdy majú právomoc na uplatňovanie európskeho súťažného práva. Je potrebné upozorniť, že táto skutočnosť platí pre tzv. „antitrustovú“ časť európskeho súťažného práva, t.j. dohody obmedzujúce súťaž podľa článku 101 ZFEÚ a zneužívanie dominantného postavenia podľa článku 102 ZFEÚ.

Protimonopolný úrad SR

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 „ZOHS“) ustanovuje okrem hmotnoprávnych pra-

⁵ PATAKYOVÁ, M.: Vplyv Európskej únie na legislatívu Slovenskej republiky v oblasti hospodárskej súťaže. Bratislava : Univerzita Komenského, Právnická fakulta : *Milníky práva v stredo európskom priestore*, 2015, s. 124-132.

⁶ Článok 3 ods. 1 písm. b) Zmluvy o fungovaní EÚ (ďalej len „ZFEÚ“) Únia má výlučnú právomoc v týchto oblastiach: b) ustanovenie pravidiel hospodárskej súťaže potrebných na fungovanie vnútorného trhu.

⁷ WHISH R. – BAILEY D.: *Competition Law*. 7.vyd. Oxford: Oxford University Press, 2012, s. 252.

⁸ Nariadenie Rady (ES) č. 1/2003 zo 16. decembra 2002 o vykonávaní pravidiel hospodárskej súťaže stanovených v článkoch 81 a 82.

vidiel súťažného práva aj postavenie PMÚ. V tomto zákone sú zakotvené základné charakteristiky slovenského súťažného orgánu, ktoré majú determinujúci význam aj pre jeho nezávislosť.

Na čele PMÚ sa nachádza predseda. Predseda PMÚ je nominovaný vládou Slovenskej republiky. Tá ho však do úradu nevyberá, nakoľko menovacie a odvolávacie právomoci prislúchajú prezidentovi Slovenskej republiky.⁹ Funkčné obdobie predsedu PMÚ je päť rokov. Predseda PMÚ môže byť do svojej funkcie menovaný na maximálne dve po sebe idúce funkčné obdobia.¹⁰

Požiadavky na osobu predsedu PMÚ sú relatívne skromné. Predseda musí byť občanom Slovenskej republiky, musí byť voliteľný do Národnej rady Slovenskej republiky, a nesmie vykonávať funkciu, ktorá je nezlučiteľná s výkonom funkcie a činnosti podľa ústavného zákona č. 119/1995 Z. z. o zamedzení rozporu záujmov pri výkone funkcií ústavných činiteľov a vyšších štátnych funkcionárov.¹¹ Nakoľko tento ústavný zákon bol zrušený, v súčasnosti sa odkazuje na ústavný zákon č. 357/2004 Z.z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov v znení neskorších predpisov, v ktorého čl. 5 sa ustanovuje nezlučiteľnosť niektorých funkcií, zamestnaní a činností s funkciou verejného funkcionára, teda aj predsedu PMÚ.

Skončenie výkonu funkcie predsedu PMÚ je jasne vymedzené.¹² Uplynutie funkčného obdobia, vzdanie sa funkcie alebo smrť sú prirodzene zaradené medzi spôsoby skončenia výkonu funkcie. Štvrtý spôsob, odvolanie z funkcie, môže mať významný dopad na nezávislosť predsedu PMÚ, a konzekventne aj celého úradu. Ustanovenie § 16 ods. 3 však vymedzuje možnosti, za ktorých je možné predsedu PMÚ odvolať, relatívne úzko. Možnosť odvolania je naviazaná na odsúdenie za vymedzený typ trestného činu, pozbavenie spôsobilosti na právne úkony, výkon nezlučiteľnej funkcie alebo činnosti, nevykonávaním funkcie po dobu dlhšiu ako šesť po sebe nasledujúcich kalendárnych mesiacov.

Na čele úradu stojí okrem predsedu PMÚ aj podpredseda PMÚ, ktorého agenda sa viaže predovšetkým k prvostupňovému konaniu úradu. Právo vymenovať a odvolať podpredsedu PMÚ leží v rukách predsedu PMÚ. Podpredseda PMÚ je štátnym zamestnancom podľa zákona

⁹ Ide o isté špecifikum v porovnaní s inými predsedami ostatných ústredných orgánov štátnej správy. BLAŽO O.: Právomoc úradu In: KALESNÁ K. – BLAŽO O.: *Zákon o ochrane hospodárskej súťaže. Komentár*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, s.99.

¹⁰ § 15 ZOHS.

¹¹ § 15 ZOHS.

¹² § 16 ZOHS.

č. 55/2017 Z.z. o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.¹³

Významné miesto v rámci uplatňovania súťažného práva patrí rade PMÚ. Jej úlohou je najmä rozhodovať o rozkladoch proti prvostupňovým rozhodnutiam. Rada PMÚ je oprávnená aj na konanie vo veciach mimoriadnych opravných prostriedkov.¹⁴

Na čele Rady PMÚ stojí predseda PMÚ. Ostatní šiesti členovia sú vymenúvaný a odvolávaný vládou Slovenskej republiky.¹⁵ Právomoc navrhovať osoby na členov rady PMÚ pripadá predsedovi PMÚ, ktorý navrhne minimálne tri osoby na každé miesto člena rady PMÚ. Zákon ustanovuje požiadavky na osobu člena rady PMÚ, ktorý musí mať vysokoškolské vzdelanie. Minimálne dvaja členovia musia disponovať právnickým a minimálne dvaja členovia ekonomickým vzdelaním. Zákon nešpecifikuje, či je táto podmienka splnená v prípade, ak by dvaja členovia rady PMÚ mali vyštudované obidva odbory zároveň. Ďalšími predpokladmi výkonu funkcie člena rady PMÚ je absencia pracovného alebo obdobného vzťahu k PMÚ, slovenské občianstvo, spôsobilosť na právne úkony a bezúhonnosť.¹⁶

Členovia rady PMÚ sú menovaní na funkčné obdobie piatich rokov. Zákon stanovuje, že v jednom kalendárnom roku nesmie skončiť funkčné obdobie viac ako trom členom.¹⁷ Tým je zabezpečené personálne obsadenie a kontinuita činnosti rady PMÚ. Samotné skončenie výkonu funkcie je upravené obdobne ako v prípade predsedu PMÚ.¹⁸

Nezávislosť a jej prvky

Nasledujúca časť sa bude venovať identifikácii prvkov nezávislosti inštitúcií. Nakoľko ide o koncept nejednotný, prezentované budú práce odborníkov z oblasti, ako aj dokument OECD, s cieľom zistiť, aké konkrétne prvky nezávislosti je možné identifikovať, a či je dostatočná pozornosť venovaná požiadavke odbornosti.

V odbornej literatúre sa pravidelne rozlišuje medzi funkčnou nezávislosťou, ktorá predstavuje nezávislosť od biznis sféry a politickou nezávislosťou, ktorá sa zameriavala na nezávislosť od politikov, najmä

¹³ § 15 ods. 3 ZOHS.

¹⁴ § 18 ods. 1 ZOHS.

¹⁵ Členovia si medzi sebou volia podpredsedu rady PMÚ. § 20 ods. 2 ZOHS.

¹⁶ § 18 a § 19 ZOHS.

¹⁷ § 18 ods. 2 ZOHS.

¹⁸ § 21 ZOHS.

od vlády.¹⁹ Ďalšie delenie, ktoré je relatívne časté, je rozlišovanie nezávislosti *de iure* a nezávislosti *de facto*. Kým prvá menovaná nezávislosť je zameraná na znenie právnych noriem, druhá sa zameriava na nezávislosť v skutočnom svete. Je možné predpokladať, že aj keď zákonné znenie zakotvuje nezávislú inštitúciu, realita môže byť iná. V tomto článku sa budeme sústrediť predovšetkým na nezávislosť *de iure*.

Van Gronden a de Vries sa venovali nezávislosti Európskej komisie a vybraných národných súťažných orgánov.²⁰ Vo vzťahu k prvkom nezávislosti vyzdvihovali, že rozhodnutia sú v rámci Komisie prijímané kolektívne.²¹ Vo vzťahu k odbornosti je možné poukázať na existenciu pozície *Chief Economist*, ktorá bola vnímaná pozitívne aj autormi.²² Vo vzťahu k súťažnému orgánu Spojeného kráľovstva vyzdvihli kolektívny orgán na rozhodovanie a dve nezávislé hlavy podieľajúce sa na vedení orgánu, nakoľko pozícia *Chairman* a pozícia *Chief Executive* nemôže byť obsadená tou istou osobou.²³ V prípade nemeckého súťažného orgánu bola vyzdvihnutá napríklad existencia rozhodovacích divízií, ktoré rozhodujú v paneli a nezávisle od vedenia orgánu.²⁴

Pri identifikácii prvkov nezávislosti sa teda autori venovali vnútornej organizácii daného súťažného orgánu. Okrem toho skúmali, či je zabezpečená ochrana od politického vplyvu, pričom rozlišovali, či ide o vplyv dlhodobý alebo krátkodobý, resp. či ide o zásah v podobe všeobecných inštrukcií alebo zásah do konkrétnych prípadov.²⁵ Dlhodobý vplyv, resp. vplyv s dlhodobým účinkom, v zásade nemusí byť prekážkou. Takýto vplyv sa dosahuje napríklad vymedzením účelu zákona na ochranu hospodárskej súťaže. Zásah do konkrétneho prípadu napríklad zo strany ministra, môže predstavovať problém pre nezávislosť inštitúcie.

Autori Alves, Capiou a Sinclair sa zamerali na porovnanie nezávislosti v rámci súťažnej politiky s inými politikami ako reguláciu telekomunikácií, energií a železníc.²⁶ Nezávislosť si vymedzili v pod-

¹⁹ Pozri napr. OTTOW, A. : The Different Levels of Protection of National Supervisors' Independence in the European Landscape. In: COMTOIS, S. - DE GRAAF, K. (zost.): *On judicial and quasi-judicial Independence*. Haag: Eleven International Publishing, 2013. 139-155 s, s. 140-141.

²⁰ VAN DE GRONDEN, J. W. – VRIES, S. A. : Independent competition authorities in the EU. In *Utrecht Law Review*, roč. 2, 2006, č. 1, s. 32-66.

²¹ *Ibidem*, s. 37.

²² *Ibidem*, s. 38.

²³ *Ibidem*, s. 63.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ *Ibidem*, s. 48, 64.

²⁶ ALVES, S. – CAPIAU, J. – SINCLAIR, A. : Principles for the Independence of Competition Authorities. In *Competition Law International*, roč. 11, 2015, č. 1, s. 13-27.

state ako možnosť konať (iba) keď je to potrebné a možnosť konať (zasiahnuť) správnym spôsobom, prostredníctvom správneho opatrenia.²⁷ Skúmali nezávislosť inštitúcií vo vzťahu k vládam a k verejným orgánom.

V súvislosti s prvkami nezávislosti sa zamerali na právnu a štruktúrnú oddelenosť inštitúcie od vlády, na spôsob a kritériá vymenovania vedúcich inštitúcií, na pravidlá ohľadom konfliktu záujmov, na ľudské a finančné zdroje inštitúcie a na zodpovednosť a transparentnosť inštitúcií, napríklad v podobe povinnosti predkladať správy parlamentu, resp. byť ním vypočutý.²⁸

Ďalšia práca venujúca sa nezávislosti je od autora Ottow.²⁹ Práca porovnáva *de iure* nezávislosť na viacerých príkladoch z praxe, konkrétne na Holandskom plynovom prípade, Nemeckom telekomunikačnom prípade, Holandskom televíznom prípade, Francúzskom Vládnom komisárovi pre autonómne správne orgány, Maďarskom mediálnom prípade. Venuje sa tak funkčnej, ako aj politickej nezávislosti inštitúcií. Nezávislosť chápe vo vzťahu k získavaniu informácií, k ich analýze a k prijímaniu vhodných opatrení. Rozoznáva, že nie vo všetkých regulovaných oblastiach je ochrana nezávislosti na rovnakej úrovni.³⁰

O nezávislosti pojednáva vo viacerých rovinách. Po prvé, v rovine oprávnených zámeroch zákonodarcu v kontraste s dostatočným priestorom pre úvahu danej inštitúcie. Po druhé, v rovine štátnych zamestnancov vo vzťahu k politicko-správnemu vedeniu inštitúcie. Po tretie, v rovine personálnych rotácií medzi danou inštitúciou a subjektami, ktoré inštitúcia reguluje.

OECD vydala praktický návod na zakotvenie nezávislosti regulátorov.³¹ Uviedla päť oblastí, ktorých úpravou je možné vytvoriť kultúru nezávislosti: prvá oblasť, určenie úloh a zodpovednosti, druhá, transparentnosť a zodpovednosť, tretia, finančná nezávislosť, štvrtá nezávislosť vedenia, piata, správanie sa zamestnancov.

Vo vzťahu k štvrtej oblasti sa poukazuje na dôležitosť procesu nominácie a ustanovenia osoby do funkcie vedúceho inštitúcie. Je dôležité, aby bol tento proces transparentný, poskytnuté majú byť relevantné informácie vrátane požadovaných zručností kandidáta. Konflikt záuj-

²⁷ Ibidem, s. 15.

²⁸ Ibidem, s. 15-17.

²⁹ OTTOW, A. : The Different Levels of Protection of National Supervisors' Independence in the European Landscape. In: COMTOIS, S. - DE GRAAF, K. (zost.): *On judicial and quasi-judicial Independence*. Haag: Eleven International Publishing, 2013. 139-155 s.

³⁰ Ibidem, s. 155.

³¹ OECD : *Creating a Culture of Independence: Practical Guidance against Undue Influence, The Governance of Regulators*. Paríž: OECD Publishing, 2017.

mov s politikmi ako aj s biznis sférou je nevyhnutné zabezpečiť v čo najväčšej miere. Odbornosť a profesionalita sú v praktickom návode OECD spomínané, i keď zručnosť a odbornosť v konkrétnej oblasti, v ktorej inštitúcia pôsobí, sú uvedené skôr nepriamo.³²

V relácii k piatej oblasti sa vyzdvihuje dôležitosť zamestnancov inštitúcií ako profesionálov, ktorí majú zabezpečiť technické a objektívne rady na prijatie správnych rozhodnutí inštitúciou. Tomuto má byť prispôsobený aj náborový proces.³³ Zamestnancom má byť okrem dostatočného finančného ohodnotenia umožnený aj rozvoj ich profesionálnych a osobných zručností.³⁴

Zemanovičová sa venovala nezávislosti samotného PMÚ.³⁵ Viaceré záruky nezávislosti boli identifikované v súčasnom znení ZOHS. Ide napríklad o menovaciu právomoc prezidenta Slovenskej republiky vo vzťahu k predsedovi PMÚ, jasne definované dôvody, pre ktoré môže byť predseda PMÚ odvolaný z funkcie, dĺžka mandátu predsedu PMÚ presahujúca volebný cyklus existenciu kolektívneho rozhodovacieho orgánu na druhom stupni v podobe rady PMÚ.

Napriek tomu boli identifikované aj viaceré nedostatky zabezpečenia nezávislosti PMÚ. Ide predovšetkým o nedostatočné požiadavky na transparentný výberový proces pre vedenie PMÚ a členov rady PMÚ. Ohrozenie nezávislosti je možné aj prostredníctvom znovu-zvolenia, keď podmienenie opätovného navrhnutia nejakou požiadavkou môže ohroziť nezávislosť danej osoby. Zemanovičová taktiež vyčíta absenciu kolektívneho rozhodovacieho orgánu na prvom stupni. Poukazuje na to, že nezávislosť by bola zlepšená, pokiaľ by osoby registrovali svoje styky s politikmi a podnikateľmi.

Vo vzťahu k požiadavke odbornosti ako elementu nezávislosti Zemanovičová kritizuje nedostatočné odborné požiadavky na predsedu a podpredsedu PMÚ. Vo vzťahu k členom rady PMÚ poukazuje na tú skutočnosť, že ZOHS neustanovuje požiadavky na odbornosť a prax v oblasti hospodárskej súťaže alebo regulácie.³⁶ Vo svojich návrhoch na zlepšenie nezávislosti PMÚ jasne hovorí o stanovení požiadaviek na odbornosť a skúsenosť v oblasti regulácie alebo hospodárskej

³² Ibidem, s. 10, 11, 29.

³³ Ibidem, s. 11.

³⁴ Ibidem, s. 31.

³⁵ ZEMANOVIČOVÁ, D. : Protimonopolný úrad. In: PATAKYOVÁ, M. (zost.): *Efektívnosť právnej úpravy ochrany hospodárskej súťaže – Návrhy de lege ferenda. Zborník konferencie*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2017. 48-54 s.

³⁶ Ibidem, s. 49-50.

súťaže pre predsedu a podpredsedu PMÚ.³⁷ V relácii k členom rady PMÚ navrhuje zavedenie požiadaviek na ich odbornosť a integritu.³⁸

Nezávislosť a odbornosť

Ako vyplýva z vyššie uvedeného, koncept nezávislosti a jeho požiadavky nie sú ucelené v rámci odbornej literatúry. Každopádne, je možné pozorovať, že odbornosť nie je pravidelne uvádzaná ako požiadavka pre nezávislosť. Aj v dokumente OECD je v prípade vedúcich inštitúcií uvádzaná skôr nepriamo. Najexplicitnejšie ju vo svojej práci uvádza Zemanovičová.

Je možné predpokladať, že požiadavka odbornosti súvisí s nezávislosťou inštitúcie. Ak nezávislosť definujeme v zmysle vyššie uvedených publikácií ako možnosť zasahovať v prípadoch, kedy je to potrebné, a to pomocou takých opatrení, aké sú potrebné, tak táto možnosť priamo súvisí so znalosťou vybranej oblasti. I keď detailná znalosť problematiky je predpokladaná skôr u rádových zamestnancov inštitúcie ako u vedúcich zamestnancov, aj vedúci zamestnanci musia disponovať dostatočnými vedomosťami na to, aby boli schopní prijímať kvalitné rozhodnutia založené na objektívnom posúdení skutkovej a právnej stránky veci.

V prípade posúdenia *de iure* požiadaviek na odbornosť osôb vo vedúcom postavení PMÚ je možné dospieť k nasledovným zisteniam. ZOHS nepredpisuje žiadne explicitné požiadavky na vzdelanie predsedu alebo podpredsedu PMÚ. Zákonné požiadavky sú ustanovené pre členov druhostupňového orgánu, rady PMÚ. Aj v tomto smere by však bolo možné ustanoviť presnejšie požiadavky. Napríklad je otázne, či osoba s univerzitným vzdelaním iným ako právnickým a ekonomickým má predpoklady na úspešný výkon funkcie člena rady PMÚ. Rovnako je otázne, či by predpokladom výkonu funkcie nemala byť aj prax so súťažným právom, súťažnou politikou alebo príbuzným odborom.

Je dôležité poznamenať, že nedostatky v zákonom definovaní odborných požiadaviek pre vedúce úlohy v PMÚ nie sú nevyhnutne premietnuté do praxe. Ako je možné vyčítať z verejne dostupných údajov na stránke PMÚ³⁹, predseda PMÚ má vysokoškolské vzdelanie v odbore právo a podpredseda PMÚ je absolventom Ekonomickej uni-

³⁷ Ibidem, s. 52.

³⁸ Ibidem, s. 53.

³⁹ PMÚ SR: Predstavitelia úrad. [online 2019-08-07] Dostupné na: <https://www.antimon.gov.sk/92-sk/predstavitelia-uradu/>

verzity v Bratislave. Rada PMÚ je obsadená piatimi právnikmi a zvyšní dvaja členovia sú vzdelaní v odbore ekonómia.⁴⁰ Požiadavka odbornosti z formálneho hľadiska je teda splnená.

Je možné zamyslieť sa aj nad otázkou, či sú vedúci predstavitelia PMÚ odborníkmi aj na súťažné právo, resp. súťažnú politiku. Z pomerne stručných životopisov a informácií dostupných na webovom sídle PMÚ sa táto otázka ťažko posudzuje. Doktor Tibor Menyhart, predseda PMÚ, bol sedem rokov pred nástupom na svoju súčasnú pozíciu riaditeľom právneho odboru a kontroly v spoločnosti Transpetrol, a.s. Nakoľko ide o subjekt z regulovaného prostredia, je možné predpokladať, že ako riaditeľ právneho odboru a odboru kontroly mal praktické skúsenosti so súťažným právom.⁴¹ Inžinier Boris Gregor, podpredseda PMÚ, pôsobil pred príchodom do PMÚ v Bratislavskej vodárenskej spoločnosti, a.s. Nakoľko podľa T. Menyharta je táto spoločnosť regulovaným subjektom, nemal pochybnosti o odbornej spôsobilosti B. Gregora pri jeho dosadzovaní do funkcie.⁴²

Odbornosť členov Rady PMÚ je tiež ťažko posúdiťelná zo životopisov jej členov dostupných na webovom sídle PMÚ. Doktorka Zora Mistríková je advokátkou od roku 2003. Odborné zameranie jej praxe nie je vyčítateľné zo životopisu. Z iných verejne dostupných zdrojov vyplýva, že je sa vo svojej praxi zaoberala regulovanými sektormi (energetika, poisťovníctvo, telekomunikácie) a že má skúsenosti s fúziami.⁴³ Z toho je možné predpokladať, aj vzhľadom na dĺžku jej praxe, že je odborne spôsobilou. Podobný záver je možné vyjadriť k doktorovi Petrovi Malíkovi, predovšetkým na základe absolvovania právnického vzdelania v Londýne a na základe jeho pôsobenia v regulovanom subjekte – Slovenských elektrárnach, a.s. Doktor Kajetán Kičura má podľa dostupného životopisu skúsenosti s právom EÚ ako lektor. Nakoľko súčasťou práva EÚ je aj európske súťažné právo, je možné prezumovať, že s týmto právnym odvetvím mal skúsenosti. Profesor Lysý je od roku 2000 profesorom na Ekonomickej univerzite v Bratislave, Národohospodárskej fakulte. Jeho odbornosť v otázkach súťažnej politiky je preto tiež možné prezumovať. Profesor Mojmír Mamojka ml. pôsobí v oblasti obchodného práva, aktuálne na

⁴⁰ PMÚ SR: Organizácia úradu, Rada úradu. [online 2019-08-07] Dostupné na: <https://www.antimon.gov.sk/rada-uradu/>

⁴¹ Túto skutočnosť potvrdzuje T. Menyhart aj v rozhovore pre časopis TREND. KOVÁČ, J.: Dosadil šéfa PMÚ oligarcha Czucz? „Nekomentujem, možno bol pri tom“ priznáva. [online 2019-10-22]. Dostupné na: <https://www.etrend.sk/ekonomika/dosadil-sefa-pmu-oligarcha-czucz-nekomentujem-mozno-bol-pri-tom.html>

⁴² Ibidem.

⁴³ HILLBRIDGES: Zora Mistríková. [online 2019-10-22]. Dostupné na: <https://www.hillbridges.com/professionals/partners/6/zora-mistikova>.

Katedre obchodného práva a hospodárskeho práva Právnickej fakulty Univerzity Komenského v Bratislave. Jeho odbornosť v oblasti súťažného práva sa preto tiež predpokladá. Inžinier Martin Suchánek pôsobil vo viacerých regulovaných sektoroch (poisťovníctvo, bankovníctvo). Nakoľko Transpetrol, a.s., je regulovaným subjektom, jeho odbornosť je opäť možné prezumovať.

Z vyššie uvedeného vyplýva, že predstavitelia PMÚ aj vedúci členovia mali možnosť vo svojej predchádzajúcej praxi prísť do kontaktu so súťažným právom, resp. súťažnou politikou. Avšak, tieto predpoklady nie je možné jednoznačne potvrdiť, obzvlášť nie na základe údajov dostupných priamo na stránkach PMÚ. Bolo by preto vhodné, aby ich životopisy obsahovali aj upresnenie prepojenia na súťažné právo, resp. súťažnú politiku.

Záver

Nezávislosť inštitúcií pôsobiacich vo významných sférach je kľúčová pre správne fungovanie štátu. Ochrana trhovej ekonomiky, ktorá spadá pod gesciu orgánov na úrovni EÚ aj členských štátov, je nepochybne významná pre správny chod ekonomiky v štáte, čo má imanentný vplyv na fungovanie štátu ako takého. Z tohto dôvodu je dôležité zaoberať sa nezávislosťou inštitúcií, ktoré vystupujú v prípadoch týkajúcich sa súťažného práva. V užšom slova zmysle ide v podmienkach Slovenskej republiky o Protimonopolný úrad SR.

Definícia toho, čo to znamená nezávislosť a splnením akých kritérií je možné ju dosiahnuť, sa líšia v závislosti od publikácie, ktorá o nezávislosti píše. V tomto článku sme sa zamerali na niektoré vybrané publikácie s akcentom na požiadavku odbornosti. Záverom je možné uviesť, že odbornosť vedenia inštitúcií nie je štandardne explicitne vyžadovaná. Za týchto okolností teda ani identifikované nedostatky v ZOHS nie je potrebné vnímať príliš negatívne. Na druhej strane je možné dospieť k názoru, že vrcholné pozície PMÚ by nemali byť obsadené osobami nemajúcimi dostatočné odborné znalosti v problematike. Je potrebné vyzdvihnúť, že napriek chýbajúcim výslovným zákonným požiadavkám majú predseda PMÚ, podpredseda PMÚ aj členovia rady PMÚ vysokoškolské vzdelanie v odbore právo alebo ekonómia. Ich predchádzajúcu skúsenosť s problematikou hospodárskej súťaže je na základe ich životopisov možné predpokladať.

Skutočnosť, že v súčasnosti nie je nedostatok relevantného vysokoškolského vzdelania pálčivým problémom by nemal viesť k absencii požiadavky na precizovanie zákona. Nakoľko sa ZOHS bude čoskoro

novelizovať za účelom implementácie Smernice 2019/1, bolo by vhodné túto možnosť využiť aj na zvýšenie *de iure* nezávislosti PMÚ prostredníctvom zvýšenia požiadaviek na vrcholné posty tohto významného úradu. Konkrétne by bolo vhodné zavedenie požiadavky preukázania odbornej praxe priamo v problematike súťažného práva. Mohlo by ísť o akademickú prax, napr. publikačnú činnosť v danej oblasti, alebo o praktickú prax. Tým by bolo vylúčené, aby sa osoba, formálne spĺňajúca požiadavku vysokoškolského vzdelania, avšak bez skúsenosti s hospodárskou súťažou, resp. hospodárskou politikou, dostala na významnú pozíciu v rámci PMÚ. Bolo by tiež vhodné upresniť aj procesné aspekty nominácie kandidátov na dané posty. Nezávislosť by bola zvýšená v prípade, ak by navrhovať kandidátov mohla odborná verejnosť, resp. ak by rozhodnutiu o nominácii predchádzalo verejné vypočutie kandidátov. Zákonná požiadavka verejného vypočutia kandidátov by zároveň zvýšila tlak na ich odbornosť, nakoľko by kandidáti mohli byť vystavení kladeniu otázok súvisiacich s hospodárskou súťažou.

Použitá literatúra

1. ALVES, S. – CAPIAU, J. – SINCLAIR, A. : Principles for the Independence of Competition Authorities. In *Competition Law International*, roč. 11, 2015, č. 1, s. 13-27.
2. BLAŽO O.: Právomoc úradu In: KALESNÁ K. – BLAŽO O.: *Zákon o ochrane hospodárskej súťaže. Komentár.* 1.vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, s.99.
3. HILLBRIDGES: Zora Mistríková. [online 2019-10-22]. Dostupné na: <https://www.hillbridges.com/professionals/partners/6/zora-mistrikova>.
4. KALESNÁ K.: Súťažné právo. In: KALESNÁ K. – BLAŽO O.: *Zákon o ochrane hospodárskej súťaže. Komentár.* 1.vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, s.2.
5. KOVÁČ, J.: Dosadil šéfa PMÚ oligarcha Czucz? „Nekomentujem, možno bol pri tom“ priznáva. [online 2019-07-02]. Dostupné na: <https://www.etrend.sk/ekonomika/dosadil-sefa-pmu-oligarcha-czucz-nekomentujem-mozno-bol-pritom.html>.
6. OECD: *Creating a Culture of Independence: Practical Guidance against Undue Influence, The Governance of Regulators.* Paríž: OECD Publishing, 2017.
7. OTTOW, A.: The Different Levels of Protection of National Supervisors' Independence in the European Landscape. In: COMTOIS, S. - DE GRAAF, K. (zost.): *On judicial and quasi-judicial Independence.* Haag: Eleven International Publishing, 2013. 139-155 s, s. 140-141.

8. PATAKYOVÁ, M.: Vplyv Európskej únie na legislatívu Slovenskej republiky v oblasti hospodárskej súťaže. Bratislava : Univerzita Komenského, Právnická fakulta : Míľniky práva v stredoeurópskom priestore, 2015, s. 124-132.
9. PMÚ SR: Organizácia úradu, Rada úradu. [online 2019-08-07] Dostupné na: <https://www.antimon.gov.sk/rada-uradu/>.
10. PMÚ SR: Predstavitelia úrad. [online 2019-08-07] Dostupné na: <https://www.antimon.gov.sk/92-sk/predstavitelia-uradu/>.
11. VAN DE GRONDEN, J. W. – VRIES, S. A. : Independent competition authorities in the EU. In *Utrecht Law Review*, roč. 2, 2006, č. 1, s. 32-66.
12. WHISH R. – BAILEY D.: *Competition Law*. 7.vyd. Oxford: Oxford University Press, 2012, s. 252.
13. ZEMANOVIČOVÁ, D. : Protimonopolný úrad. In: PATAKYOVÁ, M. (zost.): *Efektívnosť právnej úpravy ochrany hospodárskej súťaže – Návrhy de lege ferenda*. Zborník konferencie. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2017. 48-54 s.