



**Úrad pre reguláciu elektronických komunikácií a poštových služieb**  
Odbor správy frekvenčného spektra  
Továrenská 7, P.O. BOX 40  
828 55 Bratislava 24

V Bratislave, 14.2.2025

## VEC: Verejná konzultácia - pripomienky O2 Slovakia, s.r.o. k návrhu výzvy na predloženie ponúk do výberového konania na vydanie individuálnych povolení na používanie frekvencií z frekvenčných pásiem 800 MHz, 900 MHz, 1500 MHz, 2100 MHz a 2600 MHz formou elektronickej aukcie

Úrad pre reguláciu elektronických komunikácií a poštových služieb zverejnil 15. januára 2025 verejnú konzultáciu k návrhu výzvy na predloženie ponúk do výberového konania na vydanie individuálnych povolení na používanie frekvencií z frekvenčných pásiem 800 MHz, 900 MHz, 1500 MHz, 2100 MHz a 2600 MHz formou elektronickej aukcie.

Týmto podaním spoločnosť O2 Slovakia, s.r.o., so sídlom Pribinova 40, Bratislava - mestská časť Staré Mesto, 811 09 (**O2**), predkladá úradu svoje pripomienky k verejnej konzultácii.

O2 v prvom rade oceňuje, že úrad reaguje na pripomienky dotknutých subjektov, ako aj na skúsenosti z dlho pripravovaného a neskôr zrušeného výberového konania týkajúceho sa frekvenčných pásiem 900 MHz a 2100 MHz.

Takisto oceňujeme, že úrad sa v zásade vydal cestou podpory férovej súťaže a efektívneho využívania spektra. Dlhodobo tvrdíme, a prax nám dáva za pravdu, že pre slovenský trh je najlepším riešením férová, nediskriminačná a otvorená súťaž. Pozitívne vnímame fakt, že úrad založil svoje návrhy na posúdení trhu, ktoré považujeme za relatívne kvalitne spracované, hoci k záverom, ktoré úrad vyvodil (a najmä k opatreniam, ktoré na ich základe navrhuje prijať), máme viacero pripomienok.

Za správny považujeme aj úradom zvolený formát aukcie (SMRA clock-hybrid) a samostatné po sebe nasledujúce (sekvenčné) aukcie osobitne pre každé frekvenčné pásmo.

Napriek tomu, že vo všeobecnosti vnímame konzultovaný návrh výzvy na predloženie ponúk ako krok správnym smerom, považujeme za potrebné upozorniť, že niektoré návrhy úradu majú potenciál narušiť férovú hospodársku súťaž a efektívnu správu frekvenčného spektra v prospech jedného súťažiteľa, no na úkor konečných zákazníkov. Tieto tvrdenia špecifikujeme v ďalších častiach tohto podania.



Pre vylúčenie pochybností poznamenávame, že snaha O2 o ústretový prístup voči úradu by nemala byť vykladaná ako akýsi paušálny súhlas s poskytnutím podpory spoločnosti SWAN. O2 zaznamenala iniciatívu spoločnosti SWAN, ktorá napriek viacerým opatreniam úradu v jej prospech namieta nedostatočnosť podpory a žiada ešte výraznejšie zvýhodnenia. Zdôrazňujeme, že s akýmikoľvek ďalšími zvýhodneniami v prospech SWAN-u zásadne nesúhlasíme a využijeme všetky dostupné právne kroky na zabránenie takejto nezákonnej podpore.

## Spektrálne limity

Nespochybňujeme, že vo všeobecnosti je prípustné stanoviť limit na množstvo spektra, ktoré môže jeden podnik v aukcii nadobudnúť.<sup>1</sup> Zo ZEK-u aj z Kódexu však vyplýva, že cieľom takéhoto opatrenia môže byť iba **podpora efektívnej súťaže** a **ochrana pred jej narušením**. Regulačné pravidlá vo všeobecnosti preferujú voľnú súťaž, a prijatie *ex ante* regulačných opatrení pripúšťajú iba vtedy, keď voľná súťaž preukázateľne zlyháva. Nároky na odôvodnenie potreby prijatia *ex ante* opatrení sú preto vysoké. Odôvodnenie potreby určenia spektrálnych limitov tieto nároky nespĺňa.

### Spektrálne limity nemôžu byť nástrojom na podporu konkrétneho operátora

V prvom rade zdôrazňujeme základný princíp, že podpora efektívnej súťaže nemôže znamenať podporu pre konkrétneho súťažiťela. Znamená vytvorenie takých podmienok na trhu, ktoré podporujú fungovanie efektívnej a férovej súťaže, a zabraňujú vytvoreniu dominantného postavenia. Podpora konkrétneho hráča je s týmto cieľom v priamom rozpore.

Hoci to verejná konzultácia výslovne nespomína,<sup>2</sup> za hlavný cieľ stanovenia spektrálnych limitov považujeme podporu konkrétneho operátora - spoločnosti SWAN. Je evidentné, že úrad sa snaží navrhnutými opatreniami zachovať pôsobenie 4 MNO na slovenskom trhu. Zdá sa, že úrad vychádza z predpokladu, že SWAN by vo férovej súťaži s ostatnými operátormi nedokázal nadobudnúť spektrum, ktoré potrebuje pre svoje ďalšie pôsobenie na trhu, a preto považuje za potrebné ho podporiť prostredníctvom navrhovaných opatrení (najmä spektrálnych limitov). Vyplýva to najmä z nasledujúcich okolností.

Dokument „Posúdenie konkurenčnej, technickej a hospodárskej situácie na mobilnom telekomunikačnom trhu Slovenskej republiky“ (**Posúdenie trhu**), ktorý úrad predložil v rámci verejnej konzultácie, naznačuje, že cieľom navrhovaných opatrení je zabezpečiť pôsobenie štyroch MNO na slovenskom trhu.<sup>3</sup> Následne úrad do hĺbky analyzuje postavenie spoločnosti SWAN a jej možnosti

<sup>1</sup> To vyplýva priamo z čl. 49 ods. 1 písm. a) zákona č. 452/2021 Z.z. o elektronických komunikáciách (**ZEK**), ako aj z čl. 52 smernice Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2018/1972, ktorou sa stanovuje európsky kódex elektronických komunikácií (**Kódex**), ktorú ZEK transponuje.

<sup>2</sup> Posúdenie trhu deklaruje, že cieľom pripravovaného výberového konania je podpora:

- efektívneho využívania frekvenčného spektra v prospech koncových používateľov,
- rozvoja nových služieb elektronických komunikácií prostredníctvom bezdrôtových vysokorychlostných sietí a vytvorenie podmienok pre technologickú inováciu sietí a služieb elektronických komunikácií, hlavne s predpokladom rozvoja sietí 5G a služieb na nich poskytovaných,
- efektívnej hospodárskej súťaže v oblasti elektronických komunikácií a ochrana pred jej obmedzovaním

<sup>3</sup> „... rozsah frekvencií dostupných v rámci aukcie umožňuje podporu hospodárskej súťaže na úrovni infraštruktúry tým, že na slovenskom trhu bude umožnené pôsobenie minimálne štyroch celoplošných

presadiť sa na trhu.<sup>4</sup> Konkrétne ide o časť, kde úrad rozoberá možnosti podniku, ktorý je držiteľom frekvencií iba v pásmach nad 1 GHz a nemá frekvencie z frekvenčných pásiem pod 1 GHz, na vytvorenie podmienok pre ďalšie poskytovanie služieb prostredníctvom siete poskytovanej s využitím frekvencií.<sup>5</sup> Táto časť dokumentu Posúdenie trhu síce výslovne nespomína SWAN, ale je jasné, že hovorí práve o tejto spoločnosti, pretože ako jediná z existujúcich spoločností pôsobiacich na trhu spĺňa uvedené charakteristiky (t.j. nemá frekvencie v pásme pod 1 GHz).

Úmysel podporiť SWAN vyplýva okrem toho aj z faktu, že úrad neuvádza žiadny alternatívny cieľ stanovenia spektrálnych limitov. Potrebu ich zavedenia úrad presvedčivo neodôvodnil. Výslovne uvádza, že spektrálne limity nie sú nástrojom na rezerváciu spektra pre nového operátora. Okrem toho však ponúka len všeobecné tézy o tom, že spektrálny limit môže mať pozitívny vplyv na efektívne využívanie pridelených frekvencií, alebo že jeho absencia môže viesť k hromadeniu spektra.<sup>6</sup>

Tieto všeobecné a ničím nepreukázané tvrdenia však nie sú nijako naviazané na aktuálnu situáciu na slovenskom trhu. Takéto vágne odôvodnenie nemôže postačovať na obhájenie zavedenia spektrálnych limitov.

**Možno teda odôvodnene predpokladať, že jediným cieľom určenia spektrálnych limitov je snaha o zachovanie pôsobenia spoločnosti SWAN na slovenskom trhu. Podpora pôsobenia etablovaného operátora na trhu ale nepredstavuje legitímny cieľ určenia spektrálnych limitov.**

V situácii, keď vstup nového hráča na trh neprichádza do úvahy (aj podľa vyjadrení samotného úradu), môže byť **jediným** štandardným a legitímnym účelom stanovenia spektrálnych limitov **zabránenie hromadeniu spektra**, ktoré by mohlo viesť k obmedzeniu hospodárskej súťaže.<sup>7</sup> Spektrálny limit má zabrániť situácii, keď niektorý z operátorov zhromaždí všetko alebo väčšinu dostupného spektra, a tým uzavrie trh.<sup>8</sup>

Úrad ale navrhuje tak prísne spektrálne limity, že je vylúčené, že ich cieľom by mohlo byť zabránenie hromadenia spektra. Napríklad držba viac ako dvoch 2x5 MHz blokov spektra v pásme 900 MHz nemôže byť považovaná za hromadenie spektra, ktoré by mohlo brániť efektívnej súťaži. Aktuálne má O2 v pásme 900 MHz pridelených 2x14,4 MHz spektra, a žiadne obmedzovanie súťaže kvôli tomu nehrozí. Zároveň, ani v aukciách, kde tak prísne spektrálne limity nariadené neboli, nedošlo k situácii, v ktorej by hrozilo protisúťažné hromadenie spektra.

---

*operátorov, ktorí budú mať k dispozícii frekvencie z frekvenčných pásiem pod 1 GHz.“ (Posúdenie trhu, str. 4).*

<sup>4</sup> Úrad v dokumente Posúdenie trhu uvádza: „*Percentuálny podiel frekvencií pridelených spoločnosti SWAN na všetkých posudzovaných frekvenčných pásmach predstavuje 13%, pričom spoločnosť je držiteľom individuálnych povolení iba v pásmach 1800 MHz a 3600 MHz, teda frekvencií v pásmach nad 1 GHz. Vzhľadom na to, že spoločnosť SWAN nie je držiteľom individuálnych povolení v pásmach pod 1 GHz, nemá porovnateľné predpoklady pre budovanie sietí v porovnaní s ostatnými tromi spoločnosťami.*“

<sup>5</sup> Posúdenie trhu, str. 15-16, scenár č. 1 – 5.

<sup>6</sup> „*Absencia spektrálneho limitu môže viesť k hromadeniu frekvencií jedným alebo niekoľkými držiteľmi, čo môže mať negatívny vplyv na rozvoj konkurenčného prostredia, ako aj na efektívne využívanie frekvencií.*“ (Posúdenie trhu, str. 50)

<sup>7</sup> Teoreticky môže spektrálny limit slúžiť aj na rezerváciu spektra pre nového hráča. Úrad ale výslovne potvrdil vo verejnej konzultácii, že spektrálne limity neslúžia na tento účel.

<sup>8</sup> Pozri napr. <https://www.gsma.com/spectrum/wp-content/uploads/2012/07/Spectrum-Mobile-broadband-competition-and-caps-report-2009.pdf>



Úrad teda nepreukázal, že v konkrétnych podmienkach slovenského trhu hrozí akékoľvek hromadenie spektra, ktoré by mohlo viesť k obmedzeniu súťaže. Takisto nepreukázal, že stanovené spektrálne limity dokážu takéto riziko ošetriť. Je teda legitímne dospieť k záveru, že jediným cieľom navrhovaných spektrálnych limitov je podpora spoločnosti SWAN. Takáto selektívna podpora však nepodporuje férovú súťaž, ale naopak ju narúša, a môže predstavovať poskytnutie neoprávnenej štátnej pomoci.

### Súťaž na trhu funguje, a teda si nevyžaduje zavedenie spektrálnych limitov

Akékoľvek opatrenia obmedzujúce voľnú súťaž by mali byť prijímané iba výnimočne, keď je jednoznačne preukázané, že súťaž na trhu zlyháva. Preferencia voľnej súťaže je základným princípom, na ktorom je postavený ZEK, aj Kódex.

Nesprávne použitie obmedzujúcich opatrení vrátane spektrálnych limitov vytvára vážne riziko narušenia súťaže. Preto použitie takýchto opatrení musí byť podmienené jednoznačným preukázaním, že (i) hospodárska súťaž na trhu nefunguje alebo je ohrozená, a (ii) práve spektrálny limit dokáže túto situáciu vyriešiť.

Nič také ale úrad nepreukázal. V dokumente Posúdenie trhu žiadne zlyhanie súťaže neidentifikoval. Naopak, skonštatoval, že koncentrácia trhu sa znižuje, ceny sa pohybujú v rámci priemeru EÚ, a z hľadiska miery vynaložených investícií nemožno usudzovať, že by trh stagnoval. Posúdenie trhu konštatuje, že neboli identifikované žiadne potenciálne prekážky pre existenciu hospodárskej súťaže na maloobchodnej úrovni,<sup>9</sup> a že „na trhu neboli identifikované žiadne podstatné charakteristiky trhu, ktoré by indikovali zlyhávanie hospodárskej súťaže na úrovni služieb na maloobchodnom trhu.“<sup>10</sup>

Posúdenie trhu konštatuje, že „Dochádza teda k postupnému približovaniu cien produktov spadajúcich do rovnakého koša, čo je možné vnímať ako pozitívny trend spôsobený konkurenciou medzi podnikmi a snahou udržať si súčasných účastníkov, prípadne získať účastníkov iných podnikov. Významným ukazovateľom vplyvu hospodárskej súťaže je vývoj priemerného výnosu na 1 GB dát, ktorý v sledovanom období kontinuálne klesá.“<sup>11</sup>

Dokonca z porovnania posúdenia situácie na trhu z augusta 2023 (ktoré sprevádzalo pripravované a napokon zrušené výberové konanie na frekvencie v pásmach 900 a 2100 MHz) a aktuálneho Posúdenia trhu vyplýva, že úroveň súťaže na trhu sa zlepšila, keďže v predchádzajúcej analýze bolo identifikovaných viac súťažných problémov.

Ani analýza trhu vykonaná úradom teda neodôvodňuje prijatie akýchkoľvek *ex ante* regulačných opatrení, a toľž nie opatrení na podporu konkrétneho etablovaného operátora.

### Nesprávne stanovené spektrálne limity môžu mať negatívny vplyv na súťaž

Sám úrad uvádza, že nesprávne uplatnenie obmedzujúcich opatrení s cieľom podporiť hospodársku súťaž (vrátane spektrálnych limitov), môže mať presne opačný účinok.<sup>12</sup> S týmto tvrdením plne

<sup>9</sup> Posúdenie trhu, bod 4.3, str. 44.

<sup>10</sup> Posúdenie trhu, s. 45.

<sup>11</sup> Posúdenie trhu, str. 45.

<sup>12</sup> „Nové práva na využívanie, vrátane práv získaných prevodom alebo prenájmom a zavedenie nových pružných kritérií na využívanie rádiového spektra, môžu tiež ovplyvniť existujúcu hospodársku súťaž. Určité podmienky použité na podporu hospodárskej súťaže, môžu mať opačné účinky, ak sa uplatňujú



súhlasíme. Práve preto nemôžu byť argumenty v prospech zavedenia spektrálnych limitov hypotetické, ale musia vychádzať z konkrétnej trhovej reality, a vziať do úvahy aj možné negatívne dôsledky stanovenia spektrálnych limitov, najmä na súťaž na úrovni infraštruktúry. Takéto opatrenia môžu byť odôvodnené iba vtedy, ak pozitívne účinky na súťaž preukázateľne prevažujú nad negatívnymi.

Konkrétne môžu nesprávne stanovené spektrálne limity viesť najmä k neefektívnej alokácii a následnému neefektívnemu využívaniu spektra. Práve férová a nediskriminačná aukcia je najefektívnejším nástrojom na rozdelenie spektra. Ekonomická teória aj prax ukazuje, že vo férovej aukcii spektrum spravidla nadobudne ten operátor, ktorý ho dokáže najefektívnejšie využiť, pretože práve takýto operátor je ochotný zaň zaplatiť najvyššiu cenu. Ak spektrum nie je rozdelené podľa trhových princípov, je oveľa pravdepodobnejšie, že ho získa operátor, ktorý ho efektívne využiť nedokáže.

**Neefektívna alokácia spektra vedie k suboptimálnemu využitiu vzácneho zdroja, akým spektrum nepochybne je.** Alokácia spektra podľa iných ako trhových princípov môže zvyhodňovať neefektívnych operátorov, ktorí nemajú potrebné zdroje na to, aby získané spektrum aj efektívne využili. Spektrálne limity narúšajú prirodzenú súťažnú dynamiku na trhu. Príliš prísne nastavené limity neumožňujú operátorom získať dostatočné množstvo spektra, čo vedie k zníženej motivácii operátorov (resp. ich akcionárov) investovať do slovenského trhu, najmä do rozvoja infraštruktúry. To sa prejavuje najmä pri zavádzaní vyspelých technológií typu 5G, kde sú kľúčové úspory z rozsahu, a na realizáciu takýchto úspor je potrebné dostatočné množstvo spektra. Výsledkom je menej intenzívna súťaž na úrovni infraštruktúry, a menej kvalitné služby.

**Hoci teda úrad deklaruje úmysel podporiť súťaž, a to najmä na úrovni infraštruktúry, navrhované opatrenia môžu mať presne opačný účinok.**

#### 4 operátori ≠ intenzívnejšia súťaž

Nie je ani zďaleka samozrejmosťou, že vyhradenie spektra pre určitého účastníka výberového konania podporí súťaž na trhu v prospech zákazníkov. Dokonca ani vstup nového hráča na trh neznamená automaticky efektívnejšiu súťaž. Práve naopak, skúsenosť ukazuje, že rezervácia spektra pre nových hráčov môže viesť k špekuláciám a k neefektívnemu využitiu vzácneho a obmedzeného zdroja v dôsledku fragmentácie spektra.<sup>13</sup>

Takisto nemožno automaticky predpokladať, že vyhradenie spektra napomáhajúce udržaniu štvrtého operátora na trhu je tým opatrením, ktoré pomôže udržať alebo zlepšiť úroveň hospodárskej súťaže. Samotný počet operátorov nehovorí nič o úrovni hospodárskej súťaže.

---

*nesprávne; napríklad spektrálne limity a vyhradenie v rámci rádiového spektra môžu spôsobiť umelé obmedzenie dostupnosti frekvencií, povinnosti veľkoobchodného prístupu môžu pri absencii trhovej sily neoprávnene obmedziť obchodné modely a obmedzenia prevodov môžu brzdiť rozvoj sekundárnych trhov. Preto je na uloženie takýchto podmienok potrebný konzistentný a objektívny test hospodárskej súťaže, ktorý by sa mal dôsledne využívať. Použitie takýchto opatrení by preto malo vychádzať z dôkladného a objektívneho posúdenia trhu a posúdenia podmienok hospodárskej súťaže na tomto trhu, zo strany národných regulačných a iných príslušných orgánov. Vnútroštátne orgány v oblasti hospodárskej súťaže by však vždy mali zaručiť účinné a efektívne využívanie rádiového spektra a zabrániť narušeniu hospodárskej súťaže protikonkurenčným hromadením.“ (Posúdenie trhu, str. 48)*

<sup>13</sup> GSMA Intelligence: „Spectrum for new entrants, lessons learned“, február 2015, k dispozícii na: <https://www.gsmaintelligence.com/research/?file=3f4ec58d593cdd88d2a7e71995e82733&download>



Už pôsobenie štyroch plnohodnotných operátorov v krajine s 5-miliónovou populáciou a s relatívne nízkymi príjmami (vzhľadom k priemeru EÚ) je európskym unikátom. Existujú odôvodnené pochybnosti, či slovenský trh vôbec dokáže dlhodobo užiť takýto počet operátorov.

Aktuálny trend v Európe, a to aj na oveľa väčších trhoch než je ten slovenský, je presne opačný. Dokonca aj na mnohých väčších trhoch, v krajinách s vyššími príjmami, pôsobia iba traja plnohodnotní operátori (napr. Nemecko, Holandsko, Belgicko, Česká republika alebo Turecko). Celkovo európske trhy smerujú skôr ku konsolidácii než k vstupu nových operátorov, a to najmä z dôvodu dynamicky rastúcich investícií do sieťovej infraštruktúry.

Tento trend potvrdzuje aj nedávno odsúhlasené zlúčenie operátorov Vodafone a Three v Spojenom kráľovstve, čo znižuje počet MNO v UK zo 4 na 3 (t.j. na trhu so 70 miliónmi obyvateľov).<sup>14</sup> Jedným z podstatných dôvodov povolenia tejto koncentrácie boli práve budúce investície do rozvoja sieťovej infraštruktúry, ku ktorým sa Vodafone a Three zaviazali, a ktoré sú možné vďaka úsporám z rozsahu, ktoré by menší operátor nedokázal realizovať.

Práve nedomyslené regulačné zásahy odrádzajú operátorov od potrebných investícií a deformujú súťaž na úrovni infraštruktúry. Ako preukazuje nedávno zverejnená správa Európskej komisie „Budúcnosť európskej konkurencieschopnosti“ (tzv. Draghiho správa), európsky trh elektronických komunikácií je v porovnaní s americkým alebo čínskym trhom extrémne fragmentovaný.<sup>15</sup> Výsledkom je nízka ziskovosť európskych operátorov, ktorá znamená zníženú schopnosť investovať do rozvoja sietí a do nových technológií.

Draghiho správa teda konštatuje, že počet operátorov v EÚ<sup>16</sup> výrazne prekračuje optimálnu mieru, čo znižuje európsku konkurencieschopnosť v porovnaní s USA alebo s Čínou. Ako jednu z príčin tohto stavu správa identifikuje aj politiky v oblasti správy frekvenčného spektra, ktoré v EÚ obmedzujú možnosť operátorov nadobudnúť potrebné množstvo spektra za primeranú cenu. Na riešenie tejto situácie Draghiho správa navrhuje okrem iného zakázať akékoľvek vyhradenie spektra pri jeho alokácii, a obmedziť možnosť stanoviť spektrálne limity výlučne na prípady dominantného postavenia (t.j. viac ako 50 % podiel na maloobchodnom trhu).<sup>17</sup>

Trendy na úrovni EÚ teda dávajú plne za pravdu našej argumentácii.

### Pozícia SWAN-u na trhu je dôsledkom jeho vlastných rozhodnutí

Zámer vyhradiť spektrum pre SWAN by teoreticky mohol byť akceptovateľný, ak by išlo o snahu napraviť minulé krivdy napríklad v podobe neodôvodnenej diskriminácie SWAN-u v predchádzajúcich výberových konaniach. K žiadnym takýmto krivdám ale nedošlo. To, že SWAN ani po 10 rokoch na trhu nemá spektrum v low-band pásme, nie je dôsledkom nedostatku súťaže ani chybných regulačných rozhodnutí. Tento stav je výlučne dôsledkom konania (resp. nekonania) samotného SWAN-u. SWAN mal opakovane príležitosť takéto spektrum získať vo viacerých výberových konaniach, ktorých

<sup>14</sup> [CMA clears Vodafone / Three merger, subject to legally binding commitments - GOV.UK](#)  
V EÚ pôsobí až 34 MNO a 351 MVNO, v porovnaní s 3 MNO a 70 MVNO v USA a 4 MNO a 16 MVNO v Číne.

<sup>16</sup> Ktorý je v pomere na počet obyvateľov v iných členských štátoch dokonca nižší ako na Slovensku.

<sup>17</sup> Správa „Budúcnosť európskej konkurencieschopnosti“, časť B, sekcia 1, kapitola 3.1, k dispozícii tu: [https://commission.europa.eu/topics/strengthening-european-competitiveness/eu-competitiveness-looking-ahead\\_en#paragraph\\_47059](https://commission.europa.eu/topics/strengthening-european-competitiveness/eu-competitiveness-looking-ahead_en#paragraph_47059)





podmienky boli nastavené férovo a nediskriminačne pre všetkých operátorov. 10 rokov na trhu je nepochybne postačujúca doba na nakúpenie dostatočného množstva spektra.

Konkrétne mal SWAN v roku 2013 možnosť kúpiť spektrum v pásme 800 MHz v kombinácii so spektrom v pásme 1800 MHz, ktoré pre neho úrad v tom čase vyhradil. SWAN sa rozhodol kúpiť iba vyhradené spektrum v pásme 1800 MHz. Pri ďalších výberových konaniach, keď mal možnosť dokúpiť spektrum vo frekvenčných pásmach pod 1 GHz, konkrétne 700 MHz a 900 MHz, si tieto frekvencie nekúpil a dokonca sa nezúčastnil výberového konania.

To, že SWAN frekvencie v minulosti nezískal, je teda dôsledkom jeho vlastných obchodných rozhodnutí. Žiadny operátor v aukcii nemá istotu získania spektra. To, či ho dokáže získať alebo nie, je odrazom jeho obchodnej šikovnosti a finančných možností. Nie je úlohou regulátora naprávať nesprávne minulé obchodné rozhodnutia konkrétneho operátora, alebo riešiť jeho nepriaznivú finančnú kondíciu.

V tejto súvislosti zdôrazňujeme, že samotné pridelenie frekvenčného spektra nezaručuje, že operátor bude svojim zákazníkom poskytovať kvalitné služby. Ďalšie rozsiahle investície do sieťovej infraštruktúry sú potrebné na to, aby dokázal získané spektrum efektívne využiť na poskytovanie kvalitných služieb. Ak má úrad pochybnosti o investičných možnostiach SWAN-u pri kúpe spektra, potom sú namieste aj pochybnosti o jeho schopnosti vykonať ďalšie investície do rozvoja siete vybudovanej s použitím štátom dotovaných frekvencií.

SWAN už dostal príležitosť so štátnou podporou budovať svoju vlastnú sieť. Po pridelení licencie SWAN-u v roku 2014 mali ostatné podniky povinnosť poskytovať SWAN-u národný roaming. Účelom bolo pomôcť SWAN-u etablovať sa na trhu a vybudovať vlastnú sieť. SWAN-u sa ale dodnes nepodarilo vybudovať sieť s dostatočným pokrytím, a teda je naďalej do značnej miery závislý na národnom roamingu. Tento stav opäť nie je dôsledkom zlyhania súťaže, ale dôsledkom faktu, že SWAN nevykonal potrebné investície do budovania siete.

SWAN teda za 10 rokov svojho pôsobenia na trhu nepreukázal schopnosť adekvátne investovať do sieťovej infraštruktúry. Dôsledkom pridelenia spektra bez záruky následných investícií do infraštruktúry dochádza k neefektívnemu využitiu vzácneho verejného zdroja – frekvenčného spektra, bez pozitívneho výsledku pre konečných spotrebiteľov. Takémuto javu by sme sa na Slovensku mali snažiť vyhýbať.

Aj v aktuálne pripravovanej aukcii má SWAN férovú možnosť získať adekvátne spektrum, a to aj bez dodatočných obmedzujúcich opatrení. Už samotný dizajn aukcie (multipásmová aukcia) zvyšuje šance SWAN-u na získanie primeraného podielu vo voľnej súťaži v porovnaní so scenárom, keby by bolo predmetom aukcie iba jedno frekvenčné pásmo. Ostatní národní operátori totiž dlhodobo neskrývajú záujem o takmer všetky ponúkané pásma, čo vytvára enormný a priam bezprecedentný tlak na ich rozpočty. Neexistujú teda žiadne objektívne prekážky, ktoré by SWAN-u bránili získať prístup k spektru.

SWAN sa snaží dlhodobo vytvoriť obraz, že je jediným „slovenským“ operátorom, a preto si zaslúži štátnu podporu. Tento argument však nemôže v žiadnom prípade obstáť. Zvýhodňovanie podnikateľa na základe jeho národnosti je v príkrom rozpore s pravidlami EÚ o voľnom pohybe kapitálu aj s pravidlami štátnej pomoci. Zároveň tento argument neobstojí ani fakticky, keďže v spoločnosti SWAN nemá štát žiadny podiel a podiely slovenských akcionárov tiež nie je 100%-ný. V neposlednom rade, výrazná prítomnosť zahraničného kapitálu v SWAN-e zásadne spochybňuje predpoklad úradu o neschopnosti SWAN-u súťažiť o spektrum vo férovej súťaži s ostatnými operátormi.



Ak SWAN nie je schopný po 10 rokoch pôsobenia na trhu získať spektrum za férových podmienok, potom je otázne, či jeho pôsobenie na trhu je dlhodobu udržateľné, a či je pre trh prínosom. Regulačné opatrenia môžu slúžiť na vytvorenie férových podmienok pre všetkých hráčov. Nemôžu slúžiť na podporu konkrétneho hráča, ktorý ani po 10-ročnom pôsobení na trhu nie je schopný fungovať bez štátnej podpory.

### Potenciálne obchádzanie zákazu rezervácie spektra

Hoci navrhované podmienky výberového konania výslovne nevyhradzujú spektrum pre SWAN, spektrálne limity *de facto* dosahujú tento výsledok. Napríklad nie je komplikované zrátať, že v pásme 900 MHz pri celkovom počte 7 blokov a spektrálnom limite 2 bloky má SWAN *de facto* záruku, že minimálne jeden blok v tomto pásme získa, a to za vyvolávaciu cenu. Nič na tom nemení ani fakt, že v prípade záujmu o toto pásmo musí záujemca prejavíť záujem minimálne o dva bloky – s čím sa plne stotožňujeme.

Samozrejme, teoreticky prichádza do úvahy aj možnosť, že aukcie sa zúčastní nový subjekt, ktorý by mal záujem vstúpiť na trh. Takýto scenár je ale nereálny. Ako sme už vykreslili v predchádzajúcej časti, slovenský trh je výrazne saturovaný, a už pôsobenie 4 operátorov na tak malom trhu je európskou raritou (pričom v iných častiach sveta sú mobilné trhy ešte viac koncentrované medzi menším počtom operátorov). Navyše, žiadny nádejný nový hráč sa doterajších diskusií nezúčastnil. Ťažko uveriť, že takýto subjekt, ak by mal seriózný záujem vstúpiť na trh, by nevyužil príležitosť ovplyvniť podmienky aukcie vo svoj prospech. Prípadnú argumentáciu úradu obhajujúcu navrhované opatrenia tvrdením, že nemožno vylúčiť vstup nového hráča na trh, preto bez konkrétnych dôkazov nemožno brať do úvahy.

Zároveň úrad vyjadril zámer zachovať na trhu 4 MNO (t.j. podporiť SWAN) a neuviedol žiadny iný legitímny a presvedčivý účel spektrálnych limitov. Preto všetky okolnosti nasvedčujú tomu, že cieľom spektrálnych limitov je práve vyhradenie spektra pre SWAN.

**Spektrálny limit ale nemôže slúžiť ako nástroj na skrytú rezerváciu spektra.** ZEK v § 49 ods. 1 písm. c) aj Kódex v čl. 52 ods. 2 písm. b) výslovne umožňuje rezerváciu spektra **výlučne pre nové subjekty** vstupujúce na trh.<sup>18</sup> Niet pochýb o tom, že SWAN nemožno považovať za nový subjekt.

Stanovenie spektrálnych limitov v navrhovanej podobe preto považujeme za obchádzanie zákonného zákazu rezervovať spektrum pre iný ako nový subjekt vstupujúci na trh.

Okrem porušenia pravidiel sektorovej regulácie by vyhradenie spektra pre konkrétneho etablovaného operátora mohlo predstavovať aj porušenie § 6 zákona o ochrane hospodárskej súťaže.<sup>19</sup> Pripomíname, že Protimonopolný úrad SR začiatkom februára 2023 zaslal úradu v nadväznosti na

<sup>18</sup> Podľa čl. 52 ods. 2 písm. b) Kódexu platí, že:  
*„Keď členské štáty udeľujú, menia alebo obnovujú práva na využívanie rádiového spektra, môžu ich národné regulačné orgány alebo iné príslušné orgány po konzultácii s národným regulačným orgánom prijať vhodné opatrenia, ako napríklad:*  
...

<sup>19</sup> *b) ak je to vhodné a odôvodnené s ohľadom na osobitnú situáciu na vnútroštátnom trhu, rezervovať určitú časť pásma rádiového spektra alebo skupiny pásiem na pridelenie **novým subjektom na trhu**;*  
*„Orgán štátnej správy pri výkone štátnej správy, obec a vyšší územný celok pri výkone samosprávy a pri prenesenom výkone štátnej správy a záujmová samospráva pri prenesenom výkone štátnej správy nesmie zjavnou podporou, ktorá zvýhodňuje určitého podnikateľa, alebo iným spôsobom obmedzovať súťaž.“*





verejnú diskusiu k predchádzajúcej pripravovanej (no zrušenej) aukcii výzvu, aby pri výkone svojich kompetencií, a teda aj v rámci nastavenia podmienok výberových konaní na pridelenie frekvencií, zohľadnil kritériá ochrany hospodárskej súťaže a vytváranie rovnakých podmienok pre subjekty pôsobiace na trhu tak, aby nedochádzalo k neopodstatneným a diskriminačným zásahom do voľného fungovania trhu.

V neposlednom rade upozorňujeme, že vyhradenie spektra pre konkrétneho operátora by mohlo predstavovať aj poskytnutie štátnej pomoci v prospech tohto operátora, čo môže byť v rozpore s pravidlami hospodárskej súťaže.

## Národný roaming

### Národný roaming nemôže slúžiť na podporu etablovaného operátora

Podobne ako spektrálne limity, aj záväzok národného roamingu možno nariadiť iba vtedy, ak je to potrebné na ochranu efektívnej súťaže a ochranu pred jej obmedzovaním. Úrad ale takúto potrebu nepreukázal. Potrebu reštriktívneho výkladu nariadenia povinnosti prístupu do siete pritom potvrdzuje aj stanovisko Európskej komisie zodpovedajúce otázky úradu týkajúce sa povinností prístupu podľa Kódexu z 02. 09. 2022.

Po prvé, úrad odôvodňuje potrebu zavedenia národného roamingu iba všeobecnými tézami, bez konkrétneho prepojenia na realitu slovenského trhu.<sup>20</sup> Posúdenie trhu síce obsahuje všeobecné zhodnotenie súťažnej situácie na trhu, absentuje však identifikácia konkrétneho súťažného problému, ktorý by mal byť vyriešený prostredníctvom záväzku národného roamingu, ako aj preukázanie, že práve národný roaming je vhodným nástrojom na riešenie tohto problému. Takisto chýba analýza možných negatívnych dopadov záväzku národného roamingu na súťaž a preukázanie, že pozitíva prevažujú nad hroziacimi rizikami.

Absentuje aj adekvátne odôvodnenie primeranosti navrhovanej doby trvania záväzku národného roamingu. Tvrdenie úradu „*Ako primeraná doba na vybudovanie siete vo frekvenčných pásmach pod 1 GHz sa v rámci celoeurópskeho porovnania javí obdobie 5 rokov.*“<sup>21</sup> nemožno považovať za dostatočné

<sup>20</sup> Posúdenie trhu, str. 53:

„*Povinnosť národného roamingu je vhodným nástrojom, ktorý má potenciál:*

- *podporiť záujem o účasť na výberovom konaní na pridelenie frekvencií – perspektíva možnosti využitia národného roamingu má potenciál zvýšiť záujem o účasť vo výberovom konaní aj v prípade subjektov, ktoré doteraz nepôsobili na danom trhu, resp. má potenciál zvýšiť záujem subjektov, ktoré na trhu pôsobia, ale nie sú držiteľmi frekvencií v špecifických frekvenčných pásmach, ktoré sú predmetom výberového konania, o účasť vo výberovom konaní a o získanie frekvencií v špecifických frekvenčných pásmach;*
- *podporiť rozvoj konkurencie prostredníctvom skorého vstupu na trh – prístup k národnému roamingu umožňuje podniku, ktorý má nárok na takýto prístup, vstúpiť na trh a ponúkať svoje služby skôr ako v prípade, ak by bolo poskytovanie služieb podmienené vybudovaním vlastnej siete v plnom rozsahu; podnik môže zvoliť postup, kedy v úvodnej fáze vstupu na trh vybuduje vlastnú sieť čiastočne, chýbajúce pokrytie dočasne nahradí národným roamingom a následne bude národný roaming nahradzať vlastnou sieťou, čím získa úplnú kontrolu nad sieťou a nad nákladmi spojenými s poskytovaním služieb;*
- *zabezpečiť dočasným opatrením dlhodobu udržateľnú hospodársku súťaž na úrovni infraštruktúry a tým aj udržateľnú hospodársku súťaž na maloobchodnom trhu služieb v prospech koncových užívateľov.“*

<sup>21</sup> Posúdenie trhu, str. 53.



odôvodnenie 5-ročného trvania záväzku. Úrad neuvádza konkrétne dáta, z ktorých vychádzal, ani nešpecifikuje, či v prípadoch, ktoré bral do úvahy, išlo o vybudovanie siete novým hráčom, alebo etablovaným operátorom. **Ak úrad nedokáže adekvátne odôvodniť 5-ročné trvanie záväzku národného roamingu, v prípade pochybností by sa mal prikloniť ku kratšej dobe.**

Po druhé, národný roaming sa štandardne nariaďuje ako dočasné opatrenie na podporu vstupu nového hráča na trh, aby mohol poskytovať služby do času, kým si dokáže vybudovať vlastnú sieť. Samotný úrad v posúdení trhu uvádza, že národný roaming je vhodným nástrojom, ktorý má potenciál podporiť záujem o účasť na výberovom konaní na pridelenie frekvencií a podporiť rozvoj konkurencie prostredníctvom skorého vstupu na trh.<sup>22</sup> **Sám úrad teda potvrdzuje, že primárnym účelom národného roamingu je podpora vstupu nového hráča na trh, pričom nemožno akceptovať tvrdenie, že SWAN je z dôvodu nedisponovania pásmom pod 1 GHz novým hráčom.**

Vynútený národný roaming ale nemá slúžiť ako nástroj na podporu zotrvania etablovaného operátora na trhu. Spoločnosť SWAN nepotrebuje pomoc pri rozbehu svojho podnikania; služby už 10 rokov poskytuje. Ak ani po 10 rokoch pôsobenia na trhu nie je schopná vybudovať dostatočne kvalitnú vlastnú sieť, ani si dohodnúť zdieľanie sietí alebo komerčný národný roaming s iným operátorom, potom je namieste pýtať sa, či pôsobenie takéhoto operátora na trhu je prínosom. V takejto situácii je ďalšie vynútené poskytovanie národného roamingu kontraproduktívne, a pravdepodobne bude mať na súťaž negatívny vplyv.

V neposlednom rade, úrad by mal vždy preferovať komerčnú dohodu operátorov pred regulačným zásahom. Praktické skúsenosti ukazujú, že operátori doposiaľ vždy dospeli ku komerčnej dohode o národnom roamingu aj bez zásahu úradu. SWAN nedávno dosiahol dohodu so spoločnosťou Orange Slovensko o národnom roamingu, a v aktuálnom rozhovore pre portál zive.sk uviedol, že zdieľanie sietí s Orange Slovensko je otázkou blízkej budúcnosti.<sup>23</sup> V takejto situácii sa teda stanovenie povinnosti poskytovať národný roaming javí ako „nadpráca“ v prospech SWAN-u. Netreba osobitne zdôrazňovať, že regulačné opatrenia obmedzujúce voľnú súťaž môže úrad prijímať iba za podmienky, že na trhu preukázateľne efektívna súťaž neexistuje.

### Konkrétne podmienky poskytovania národného roamingu

Zásadne nesúhlasíme s návrhom, že oprávnený subjekt by mal mať právo na poskytovanie národného roamingu aj vo frekvenčnom pásme, ktoré v aukcii nezískal. Mobilná sieť sa vždy buduje na konkrétnej frekvencii. Ak má byť účelom národného roamingu pomoc s budovaním vlastnej siete, potom zákonite platí, že národný roaming musí byť obmedzený len na to frekvenčné pásmo, ktoré oprávnený subjekt v aukcii získal. To znamená, že ak oprávnený subjekt získa frekvencie v pásme 900 MHz, právo na poskytovanie národného roamingu sa má týkať iba tohto pásma. Neexistuje žiadny legitímny dôvod, aby sa povinnosť národného roamingu vzťahovala aj na frekvenčné pásmo 800 MHz (a naopak). Inak by išlo o zjavne neodôvodnenú (a teda nedovolenú) pomoc pre SWAN. Týmto spôsobom bude zabezpečené tiež to, že ukončenie národného roamingu nebude mať negatívny vplyv na zákazníkov oprávneného operátora.

Okrem toho, povinnosť poskytnúť oprávnenému subjektu rovnakú kvalitu služieb ako svojim zákazníkom by nemala platiť paušálne, ale mala by byť prispôbená množstvu nadobudnutého spektra. Kvalita poskytovaných služieb nepochybne závisí aj od množstva spektra, ktorým operátor

<sup>22</sup> Posúdenie trhu, str. 53.

<sup>23</sup> Zdroj: [4ka: Pokrytie 5G navýšime na 54 % ľudí. Zdieľanie siete s Orangeom je zrejme otázkou blízkej budúcnosti](#)



disponuje. Ak napríklad povinný subjekt získa v aukcii 2 bloky a oprávnený subjekt len 1 blok, je neférové od poskytovateľa národného roamingu požadovať, aby zaručoval rovnakú kvalitu služieb oprávnenému subjektu, ktorý disponuje podstatne menším množstvom spektra. Žiadame teda podmienky upraviť tak, že kvalita poskytovaných služieb bude primeraná množstvu spektra, ktoré oprávnený subjekt nadobudol v aukcii.

Takisto žiadame, aby bolo vo výzve jasne uvedené, že záväzok národného roamingu sa pokladá za splnený predložením záväznej ponuky a rokovaním o nej v dobrej viere, avšak nezahŕňa povinnosť zmluvu uzavrieť. Vzhľadom na dvojstrannú povahu zmluvného vzťahu nemôže povinný subjekt garantovať uzavretie zmluvy. Preto je pre odstránenie pochybností (vzhľadom na závažnosť možných sankcií) vhodné vyjasniť, že povinnosť nezahŕňa samotné uzavretie zmluvy.

Napokon, návrh výzvy na predkladanie ponúk uvádza, že „Povinný uchádzač nie je na základe tejto povinnosti poskytovať národný roaming povinný rokovať, predkladať ponuku ani uzavrieť zmluvu o národnom roamingu, keď takýto oprávnený záujemca uzatvoril zmluvu o národnom roamingu s iným povinným uchádzačom, ak obsahom tejto zmluvy je poskytovanie národného roamingu podľa podmienok a rozsahu tejto povinnosti, a to až do okamihu, kým nezačne plynúť jej výpovedná lehota, alebo do okamihu jej ukončenia inak ako výpoveďou, podľa toho, ktorý z týchto okamihov nastane skôr.“

Súhlasíme s princípom, že povinnosť rokovať o národnom roamingu stráca opodstatnenie, keď oprávnený záujemca už uzavrel zmluvu o národnom roamingu s iným povinným subjektom. Z verejnej konzultácie však nie je jasné, akým spôsobom sa ostatné povinné subjekty dozvedia o relevantných okolnostiach, teda o tom, že oprávnený záujemca uzavrel zmluvu o národnom roamingu s iným povinným uchádzačom, resp. že takáto zmluva bola ukončená, a teda sa obnovuje povinnosť poskytnúť národný roaming. Žiadame preto úrad o objasnenie.

## K obnoveniu práv na využívanie frekvencií

O2 uvítala rozhodnutie úradu obnoviť práva na využívanie frekvencií z frekvenčného pásma 900 MHz v súlade s verejnou konzultáciou a jej vyhodnotením, a úplne prirodzene očakávala, že rovnaký postup (teda obnovenie individuálnych práv do konca roka 2028 s plynulým prechodom na frekvencie vysúťažené v multipásmovom výberovom konaní) úrad zvolí aj v prípade pásma 2100 MHz. Ide totiž o veľmi podobnú situáciu, a aj stanoviská jednotlivých dotknutých subjektov vo verejnej konzultácii boli takmer totožné.

Rozhodnutie úradu o neobnovení práv na využívanie frekvencií z pásma 2100 MHz považujeme za svojvoľné a arbitrárne. Jediný, kto má z takéhoto rozhodnutia prospech, je spoločnosť SWAN. To napokon dokazuje aj vyhodnotenie verejnej konzultácie, kde úrad v podstate ako jediný dôvod svojho rozhodnutia uvádza, že akceptoval pripomienky spoločnosti SWAN.

Tento prístup úradu je o to viac paradoxný, že samotný SWAN vo svojich pripomienkach k verejnej konzultácii neprejavil jednoznačný záujem o pridelenie frekvencií v pásme 2100 MHz. SWAN uviedol, že zosúladenie doby platnosti individuálnych povolení na používanie frekvencií a navrhované obnovenie individuálnych práv nie je nevyhnutnou podmienkou pre uskutočnenie multipásmového výberového konania. Z tohto vyhlásenia nemožno vyvodíť záujem SWAN-u o nadobudnutie frekvencií v pásme 2100 MHz. Následne SWAN uviedol, že zámer obnoviť práva na používanie frekvencií obmedzuje vstup nového operátora na trh. Je jasné, že SWAN nie je novým operátorom, a že vstup



nového operátora nie je reálny. Ani toto vyjadrenie SWAN-u teda nesvedčí o jeho záujme nadobudnúť frekvencie v pásme 2100 MHz.

Podstatou pripomienok spoločnosti SWAN vo verejnej konzultácii teda neboli principiálne námietky voči obnoveniu práv na používanie frekvencií v pásme 2100 MHz. SWAN v skutočnosti namietal nedostatočnú určitosť a vymožiteľnosť záväzku národného roamingu podľa návrhu úradu. **Podotýkame, že O2 je ako kompromisné riešenie pripravená prijať záväzok národného roamingu aj pri pásme 2100 MHz, rovnako ako pri 900 MHz, a to aj napriek tomu, že SWAN doteraz vždy dokázal uzavrieť komerčnú zmluvu na poskytovanie národného roamingu.**

Prístup úradu je ešte viac zarážajúci vo svetle faktu, že SWAN predložil takmer navlas rovnaké pripomienky aj v rámci verejnej konzultácie k obnoveniu práv na používanie frekvencií v pásme 900 MHz. V tom prípade ale úrad rozhodol kladne (a správne) s tým, že obnovenie práv na používanie frekvencií podmienil záväzkom národného roamingu (presne ako požadoval SWAN). **Úrad teda bez relevantného odôvodnenia postupoval v prípade pásma 2100 MHz odlišne od pásma 900 MHz.**

Nielen SWAN, ale aj ostatné podniky predložili do verejnej konzultácie k obnoveniu práv v pásme 900 MHz v zásade rovnaké pripomienky ako v prípade pásma 2100 MHz. Je to pochopiteľné, keďže pri oboch pásmach je situácia veľmi podobná. V prípade pásma 900 MHz sa úrad s pripomienkami jednotlivých podnikov stotožnil. V prípade pásma 2100 MHz ale úrad tie isté pripomienky neakceptoval, pričom tento rozdielny prístup adekvátne neodôvodnil, a s jednotlivými pripomienkami sa vo vyhodnotení verejnej konzultácie nevyporiadal.

Okrem bezdôvodne rozdielneho prístupu k obnoveniu práv v pásme 900 MHz a 2100 MHz teda úrad pochybil aj v tom, že nezohľadnil pripomienky žiadneho z podnikov, ktoré sa vyjadrili v rámci verejnej konzultácie, s výnimkou SWAN-u.<sup>24</sup> ZEK pritom úradu výslovne ukladá povinnosť pri rozhodovaní o obnovení individuálnych práv zohľadniť pripomienky a návrhy, ktoré získa v priebehu verejnej konzultácie (§ 48 ods. 5 písm. b) ZEK). Toto zákonné ustanovenie nemožno vykladať inak ako povinnosť úradu relevantne sa vysporiadať so všetkými podstatnými pripomienkami a návrhmi.

Znovu zdôrazňujeme, že obdobie dvoch rokov (2026-2028) nie je dostatočné na to, aby bolo pásmo 2100 MHz efektívne využité novým subjektom bez negatívneho vplyvu na koncového zákazníka a aby bola zaistená kontinuita a kvalita poskytovaných služieb pre koncových užívateľov, najmä s ohľadom na stabilitu trhu, predvídateľnosť podnikateľského prostredia, a princíp efektívnosti a transparentnosti.

Preto opätovne apelujeme na úrad, aby prehodnotil svoje rozhodnutie a obnovil práva na používanie frekvencií v pásme 2100 MHz do konca roka 2028. Podotýkame, že O2 využije všetky právne možnosti na zvrátenie rozhodnutia úradu v tejto veci.

## Rozvojové kritériá

Rozvojové kritériá pre účastníka výberového konania, ktorý získa frekvencie v pásmach pod 1 GHz a pred vyhlásením výberového konania neprevádzkoval sieť s využitím týchto pásiem, sú nastavené podstatne benevolentnejšie než pre ostatných účastníkov. Takáto podpora by mohla byť odôvodnená v prípade nového hráča, ktorý nemá vybudovanú žiadnu vlastnú sieť, za účelom uľahčenia vstupu na

<sup>24</sup> Podotýkame, že dokonca ani spoločnosť Uniphone vo verejnej konzultácii neodporovala obnoveniu práv ako takému, ale podobne ako SWAN žiadala len úpravu záväzku národného roamingu.



trh. Možnosť, že aukcie sa zúčastní nový hráč, je ale iluzórna, ako opakovane zdôrazňujeme. **Benevolentné rozvojové kritériá teda zvyhodňujú výlučne etablovaného hráča – SWAN.**

Ak účastník nie je novým hráčom (t.j. prípad spoločnosti SWAN), jeho situácia je výrazne odlišná. Okrem toho, že už má sieť do značnej miery vybudovanú, nemusí zápasiť ani s inými problémami sprevádzajúcimi vstup na trh. Rozvojové kritériá by preto mali zohľadňovať etablovanú pozíciu operátora na trhu, a teda by mali byť nastavené podstatne ambicióznejšie čo do času aj úrovne pokrytia. V opačnom prípade ide o neodôvodnenú diskrimináciu v prospech SWAN-u. Netreba osobitne zdôrazňovať, že prísnejšie rozvojové kritériá sú v prospech zákazníkov a efektívneho využívania frekvenčného spektra.

Konkrétne pokiaľ ide o rozvojové kritériá pre frekvenčné pásmo 2100 MHz, úrad sa v konaní o obnovení práv na používanie frekvencií v tomto pásme vyjadril, že SWAN dokáže tieto frekvencie začať používať hneď po pridelení, keďže disponuje rádiovými zariadeniami v susednom frekvenčnom pásme, ktoré dokážu pracovať aj s frekvenciami z frekvenčného pásma 2100 MHz. Aj z tohto dôvodu považujeme záväzok pokryť 65% obyvateľstva do konca roku 2033 za málo ambiciózny. Navrhujeme, aby úrad v pásme 2100 MHz určil povinnosť pokryť minimálne 85 obyvateľstva do konca roku 2028, čo je rozsah pokrytia, ktorý spoločnosť SWAN deklaruje v pásme 1800 MHz<sup>25</sup> Takisto aj v ostatných frekvenčných pásmach navrhujeme rozvojové kritériá týkajúce sa SWAN-u výrazne sprísniť tak, aby reflektovali etablovanú pozíciu tohto operátora na trhu.

## Preverovanie zahraničných investícií

V časti 6.7.3 návrhu výzvy úrad uvádza nasledovné:

*„Každý žiadateľ, ktorý je zahraničným investorom v zmysle zákona o preverovaní zahraničných investícií, je povinný predložiť rozhodnutie o povolení zahraničnej investície alebo rozhodnutie o podmienčnom povolení zahraničnej investície, vydané na základe zákona o preverovaní zahraničných investícií, vrátane tzv. greenfield investícií, a to na základe žiadosti o preverenie zahraničnej investície (vrátane dobrovoľne podanej žiadosti) alebo na základe konania začatého z úradnej moci. Táto povinnosť sa vzťahuje aj na všetkých žiadateľov, ktorí sú predmetom zahraničnej investície ako cieľová osoba v zmysle zákona o preverovaní zahraničných investícií. V prípade, že sa vyššie uvedené podmienky na žiadateľa vzťahujú, ale konanie o zahraničnej investícii podľa § 9 zákona o preverovaní zahraničných investícií nebolo ku dňu uverejnenia tejto výzvy začaté, môže úrad na žiadosť žiadateľa primerane predĺžiť lehotu na podanie ponuky podľa kapitoly 6.3 tejto výzvy, avšak nie o viac ako 3 mesiace. V prípade, že žiadateľ nie je zahraničným investorom ani cieľovou osobou v zmysle zákona o preverovaní zahraničných investícií, doloží túto skutočnosť predložením čestného prehlásenia.“*

Po prvé, O2 nie je jasné, z ktorého zákonného ustanovenia úrad vyvodzuje svoju právomoc, resp. povinnosť kontrolovať plnenie povinností podľa zákona č. 497/2022 Z.z. o preverovaní zahraničných investícií. Niet pochyb, že orgánom príslušným na vedenie konania podľa § 9 a nasl. zákona o preverovaní zahraničných investícií je Ministerstvo hospodárstva SR, pričom toto ministerstvo je aj príslušným orgánom pre výkon dohľadu nad dodržiavaním povinností podľa zákona o preverovaní zahraničných investícií. Ani zákon o preverovaní zahraničných investícií, ani ZEK nedáva úradu

<sup>25</sup> Samotný úrad v analýze trhu z augusta 2023 tvrdil, že SWAN v pásme 1800 MHz dokázal dosiahnuť pokrytie 85-90 % populácie. (zdroj: [posudenie-situacie-trhu.pdf](#))



akúkoľvek právomoc na skúmanie dodržiavania podmienok zákona o preverovaní zahraničných investícií.

ZEK v § 41 detailne upravuje priebeh výberového konania, vrátane náležitostí výzvy na predkladanie ponúk. Úrad nemá právomoc svojvoľne, bez zákonného splnomocnenia, zahŕňať do výzvy na predkladanie ponúk také podmienky, ktoré zákon nepredpokladá. **Žiadame preto úrad, aby vypustil z návrhu výzvy na predkladanie ponúk akékoľvek podmienky spojené s kontrolou plnenia povinností podľa zákona o preverovaní zahraničných investícií.**

Po druhé, spoločnosti O2 nie je z formulácie úradu zrejmé, aké konkrétne podklady by mala predložiť na splnenie požiadavky úradu. Rozumieme tomu tak, že ak bol žiadateľ v období po nadobudnutí účinnosti zákona o preverovaní zahraničných investícií cieľovou osobou podľa tohto zákona, je povinný predložiť rozhodnutie o povolení zahraničnej investície alebo rozhodnutie o podmienечnom povolení zahraničnej investície, vydané na základe zákona o preverovaní zahraničných investícií. Takéto rozhodnutie je O2 pripravená úradu predložiť, hoci, ako sme už uviedli, sme presvedčení, že nie je daný právny základ, ktorý by úradu umožňoval vyžadovať predloženie takéhoto rozhodnutia v rámci výberového konania.

Vzhľadom na nejasnú formuláciu tejto časti výzvy ale teoreticky prichádza do úvahy aj ďalšia interpretácia požiadavky úradu, a síce, že úrad považuje samotné nadobudnutie individuálnych práv na používanie frekvencií vo výberovom konaní za zahraničnú investíciu podľa § 2 zákona o preverovaní zahraničných investícií. Takúto interpretáciu považujeme za krajne nepravdepodobnú a nesprávnu, avšak pre vylúčenie pochybností žiadame úrad o potvrdenie, že nadobudnutie individuálnych práv na používanie frekvencií vo výberovom konaní úrad nepovažuje za zahraničnú investíciu podľa § 2 zákona o preverovaní zahraničných investícií. Takisto, ak úrad bude trvať na zahrnutí akýchkoľvek povinností súvisiacich so zákonom o preverovaní zahraničných investícií vo výzve, žiadame, aby úrad detailne a presne vymedzil právny základ takejto povinnosti, a tiež žiadame o detailné vyjasnenie, akými konkrétnymi dokumentmi má uchádzač preukázať splnenie týchto povinností.

## Pripomienky k priebehu výberového konania a k aukčnému poriadku

### Poradie etáp výberového konania

Pri stanovení poradia aukcie pre šesť rôznych pásiem odporúčame, aby úrad dodržal tieto všeobecné zásady:

1. Najprv by sa mali dražiť tri pásma v low-band, to znamená 800 MHz, 900 MHz a 1500 MHz. V rámci tejto skupiny pásiem dôrazne odporúčame, aby sa najprv dražili pásma, pri ktorých panuje najväčšia neistota. Konkrétne to znamená, že pásma, kde si niektorí operátori nemôžu udržať existujúcu držbu spektra, by sa mali dražiť ako prvé. Vzhľadom na spektrálny limit 2x10 MHz v pásme 900 MHz si O2 nemôže udržať existujúcu držbu spektra. Súhlasíme preto s úradom, že toto pásmo by sa malo dražiť ako prvé. Nasledovať by mali 800 MHz a 1500 MHz.
2. V ďalšom rade by sa mali dražiť tri pásma v mid-band. To zahŕňa 2100 MHz, 2600 MHz FDD a 2600 MHz TDD. V rámci tejto skupiny pásiem odporúčame, aby úrad dodržiaval rovnaké zásady ako pre low-band.





3. Keďže spektrálne limity znemožňujú spoločnostiam Orange Slovensko a Slovak Telekom udržať si aktuálnu držbu spektra v pásme 2600 MHz, navrhujeme, aby sa pásma 2600 MHz FDD a TDD dražili pred pásmom 2100 MHz. Naše odporúčané poradie jednotlivých etáp aukcie je zhrnuté v Tabuľke 1 nižšie.

**Tabuľka 1: Poradie etáp aukcie**

Etapa	Pásmo	Kategória
1	900 MHz FDD	Low-band
2	800 MHz FDD	
3	1500 MHz SDL	
4	2600 MHz FDD	Mid-band
5	2600 MHz TDD	
6	2100 MHz FDD	

### Pravidlá určovania cien

Kľúčovým problémom navrhovaného formátu aukcie (Hybrid Clock/SMRA formát) je, že výsledkom môžu byť značné rozdiely v konečnej cene za jeden blok pre uchádzačov, ktorí získajú rovnaké spektrum. Takéto rozdiely nemajú žiadny legitímny dôvod, a teda sú diskriminačné, a navyše môžu viesť k neefektívnej alokácii spektra. Ilustrujeme to jednoduchým hypotetickým scenárom, ktorý môže nastať v pásme 900 MHz:

#### Príklad:

##### 1. kolo:

Predpokladajme, že každý zo 4 uchádzačov predloží ponuku na 2 bloky (2x10 MHz). V prvom kole budú všetky ponuky vo výške vyvolávacej ceny, teda 17 000 000 € za blok. Podľa navrhovaných pravidiel aukcie bude poradie uchádzačov určené náhodne, pričom uchádzač D je v tomto príklade prebitý pri jednom bloku:

Predbežné víťazné ponuky							
Uchádzač A	Uchádzač A	Uchádzač B	Uchádzač B	Uchádzač C	Uchádzač C	Uchádzač D	Uchádzač D
17 M	17 M	17 M	17 M	17 M	17 M	17 M	17 M

##### 2. kolo :



Aby sa udržal v hre, v druhom kole uchádzač D zopakuje svoju ponuku na 2 bloky, pričom cenu zvýši o jeden prírastok nad vyvolávaciu cenu. Ostatní uchádzači nemusia dávať ponuku s cenou prevyšujúcou vyvolávaciu cenu.

Predbežné víťazné ponuky							
Uchádzač D	Uchádzač D	Uchádzač A	Uchádzač A	Uchádzač B	Uchádzač B	Uchádzač C	Uchádzač C
18,7 M	18,7 M	17 M	17 M	17 M	17 M	17 M	17 M

### 3. kolo:

V treťom kole sa uchádzač C rozhodne zredukovať svoje požiadavky len na 1 blok, čím ukončí aukciu. V tomto prípade uchádzači A, B a D všetci získajú rovnaké množstvo spektra (každý po 2x10 MHz), ale uchádzač D zaplatí o 1 700 000 € viac za jeden blok, t.j. dohromady o 3 400 000 € vyššiu cenu ako ostatní uchádzači, ktorí získali rovnaké množstvo spektra.

Uchádzač D pritom zaplatí vyššiu cenu ako ostatní uchádzači z jediného dôvodu – pretože mal smolu pri náhodnom určení poradia v 1. kole.

Predbežné víťazné ponuky							
Uchádzač D	Uchádzač D	Uchádzač A	Uchádzač A	Uchádzač B	Uchádzač B	Uchádzač C	
18,7 M	18,7 M	17 M	17 M	17 M	17 M	17 M	

Dôrazne odporúčame, aby sa pravidlá určovania ceny upravili tak, aby všetci víťazní uchádzači platili rovnakú cenu za blok spektra, bez ohľadu na to, v akom poradí skončili. Úrad nemusí meniť mechanizmus aukcie, pravidlá aktivity atď., ale mal by stanoviť konečnú cenu pre všetky bloky na rovnakej úrovni. V uvedenom prípade by to znamenalo spoločnú cenu 17 000 000 € za jeden blok.

Tiež poznamenávame, že tento problém je zvýraznený návrhom použiť až 10 % prírastok ceny. Takýto prírastok je príliš vysoký. Ako základnú požiadavku žiadame, aby sa prírastok ceny znížil na 3-5 %, čo je bežne používané v spektrálnych aukciách. Použitie výrazných prírastkov je férové iba za predpokladu, že je zabezpečená rovnaká konečná cena za jeden blok spektra pre všetkých uchádzačov.

Ak by sa úrad nestotožnil s vyššie uvedeným, v súvislosti s uvedeným príkladom žiadame úrad o vyjasnenie znenia aukčného poriadku. Uvedený príklad vychádza z predpokladu, že ak chce uchádzač D po 1. kole zostať v hre, musí v druhom kole zvýšiť ponúkanú cenu o prírastok pre oba bloky, o ktoré má záujem. Správnosť tohto predpokladu ale nemožno overiť, pretože aukčný poriadok v tomto smere nie je dostatočne jednoznačný. Žiadame preto úrad, aby doplnil aukčný poriadok tak, aby bolo bez akýchkoľvek pochybností zrejmé, či uchádzač D, ak chcel získať oba bloky, o ktoré mal záujem, musel zvýšiť v druhom kole ponúkanú cenu o prírastok (na 18,7 milióna eur) v prípade oboch blokov, o ktoré



sa uchádzal, alebo či by na úspešné získanie týchto dvoch blokov stačilo, keby zvýšil ponúkanú cenu o prírastok (na 18,7 milióna eur) iba v prípade jedného bloku, a pri druhom bloku by mohol zostať pri vyvolávacej cene 17 miliónov eur.

### Požiadavka pre funkčnosť EAS

V aukčnom poriadku je uvedená technická požiadavka pre funkčnosť EAS „káblové pripojenie do internetu s pevnou IPv4 adresou“. Túto požiadavku je na mobilnej sieti problematické splniť, preto žiadame jej vypustenie.

## Rôzne

### Obmedzenie prevodu a prenájmu práv

O2 z verejnej konzultácie nie je jasné, prečo je doba obmedzenia prevodu a prenájmu práv stanovená rozdielne pre jednotlivé frekvenčné pásma. Žiadame úrad o vysvetlenie.

### Meranie pokrytia

V časti 5.8 „Meranie pokrytia – merané parametre“ navrhujeme vypustiť parameter SINR. Ak má byť tento parameter použitý, žiadame ho exaktne zadefinovať, pretože je meraný na strane CPE, a teda závislý od mnohých parametrov, ako napríklad frekvenčné pásmo, typ, resp. kvalita prijímacej antény, či post-processing spracovania signálu. Navyše, pri 5G je viac typov SINR (SS-SINR, CSI-SINR).

### Splatnosť jednorazovej úhrady

O2 nerozumie, prečo je jednorazová úhrada rozdelená až do piatich splátok počas obdobia štyroch rokov. Takýto splátkový kalendár nepovažujeme za výhodný pre štátny rozpočet, a úrad nevysvetlil iný význam takéhoto návrhu. Navrhujeme preto rýchlejšiu splatnosť, napríklad vo forme 3 splátok po započítaní zábezpeky, a to najmä s ohľadom na konsolidáciu verejných financií.

## Záver

Opakujeme, že nastavenie pravidiel plánovaného výberového konania považujeme za krok správnym smerom k férovej a nediskriminačnej súťaži. Apelujeme ale na úrad, aby prehodnotil potrebu prijatia opatrení vo forme spektrálnych limitov a národného roamingu, ktoré nie sú odôvodnené situáciou na trhu, a slúžia len na podporu etablovaného operátora SWAN, ktorého pôsobenie na trhu nie je ani po 10 rokoch udržateľné bez štátnej podpory.

Za účelom nastavenia férových podmienok tohto výberového konania sme samozrejme k dispozícii na ďalšiu diskusiu.

S úctou,

Dávid Durbák  
riaditeľ právnych záležitostí a konateľ  
tel. 0949 020 123, [david.durbak@o2.sk](mailto:david.durbak@o2.sk)