



DOZOR NAD ORGÁNY VEŘEJNÉ SPRÁVY



ÚŘAD PRO OCHRANU HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE

Obsah

Úvodní slovo	3
Působnost Úřadu v oblasti dozoru nad orgány veřejné správy	4
Narušení soutěže	4
Orgán veřejné správy	5
Jednání orgánu veřejné správy	5
Příprava novely zákona o ochraně hospodářské soutěže	6
Hodnocení dopadů jednání orgánů veřejné správy na hospodářskou soutěž	7
Význam problematiky	7
Checklist	8
Dozor nad orgány veřejné správy ve vybraných zahraničních právních řádech	14



Úřad pro ochranu hospodářské soutěže

tř. Kpt. Jaroše 7, 604 55 Brno

Redakční rada: Milena Marešová, Daniel Stankov, Martin Švanda

Autoři textů: Tereza Kolářová, Tomáš Kubeša, Lucie Kuncová, Michal Petr, Igor Pospíšil

Foto: archiv ÚOHS

Telefon: 542 167 111

Fax: 542 167 117

E-mail: posta@compet.cz

<http://www.uohs.cz/>

Uzávěrka textu: 20. listopadu 2014

Grafická úprava a tisk © Kleinwächter



Petr Rafaj
předseda Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže

Úvodní slovo

Již dva roky figuruje v zákoně o ochraně hospodářské soutěže staronové ustanovení, podle kterého nesmějí orgány veřejné správy svým jednáním narušovat hospodářskou soutěž. Právní úprava dává též Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže pravomoc dohledu nad dodržováním uvedeného pravidla s možností jeho porušování sankcionovat, a to až do výše deseti milionů korun.

Pro orgány veřejné moci je tato úprava nová, neboť po řadu let nemusely k dopadům svého působení na hospodářskou soutěž vůbec přihlížet. Úřad jim tedy poskytl určitou dobu na to, aby se s novým pravidlem sžily a doposud tedy ustanovení paragrafu 19a zákona neaplikoval a nevedl pro jeho porušení žádné správní řízení. V mezidobí však Úřad na základě obdržení podnětů i prostřednictvím vlastního monitoringu analyzoval situaci v předmetné oblasti a připravoval vydání metodického dokumentu, který by recipientům zákona umožnil předvídat, jak bude dané ustanovení Úřadem vykládáno.

V tomto informačním listu jsou tedy shrnuty všechny zásadní informace, jež by měly orgány veřejné správy a územní samosprávy mít na zřeteli, aby se vyvarovaly možného porušení soutěžního práva. V úvodním textu je podána definice pojmu „narušení soutěže“ a dále jsou vymezeny subjekty, na něž se ustanovení paragrafu 19a vztahují, a také typy jednání, které jsou považovány za protisoutěžní. Nastíněn je rovněž obsah připravované novelizace zákona, jež by měla právní úpravu protisoutěžního jednání orgánů státní moci upřesnit a přinést i demonstrativní výčet možných porušení.

Vzhledem k teoretické povaze úvodní kapitoly je druhá část informačního listu orientována především prakticky. Jedná se o tzv. checklist, tedy soupis a vysvětlení konkrétních typů jednání a modelových případů, které může Úřad v rámci rozhodovací praxe označit za protisoutěžní. Závěrečný oddíl pak věnujeme obdobným zahraničním právním úpravám.

Fungující hospodářská soutěž je jedním z hlavních motorů prosperující ekonomiky. Uvědomit by si to měli i zástupci veřejného sektoru a ve své každodenní agendě by měli soutěžní hledisko zohledňovat. Věřím, že tento informační list jim poskytne spolehlivé vodítko, jak se s touto výzvou vypořádat.

Působnost Úřadu v oblasti dozoru nad orgány veřejné správy

Úvodem

Novela zákona o ochraně hospodářské soutěže (dále též „ZOHS“)¹ z roku 2012² vrátila do českého právního řádu³ výslovný zákaz, aby orgány veřejné správy jednaly způsobem, který by vedl nebo mohl vést k narušení hospodářské soutěže.⁴ Tato právní úprava byla přijata jako tzv. poslanecká iniciativa a postrádá tak důvodovou zprávu nebo obdobné odůvodnění, které by mohlo sloužit jako interpretační pomůcka.

Vzhledem k absenci justiční praxe v této oblasti pokládá Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (dále též „Úřad“ nebo „ÚOHS“) za vhodné vysvětlit, jakým způsobem bude k této své nové kompetenci přistupovat; to nevyklučuje, že v jednotlivých případech bude v důsledku jejich specifických okolností nezbytné přijmout odlišný výklad, ani že odlišný výklad zaujmou soudy.

Úřad při interpretaci této nové právní úpravy vychází na prvním místě z toho, že má své pravomoci uplatňovat zdrženlivě;⁵ to platí nejen ve vztahu k soutěžitelům, ale ještě více ve vztahu k orgánům veřejné správy. Soutěžní politika není jedinou politikou, kterou orgány veřejné správy legitimně sledují, a z toho, že ZOHS výslovně zakazuje jednat způsobem, který by vedl k narušení soutěže, nelze dovozovat, že by soutěžní politika měla mít přednost před všemi ostatními. Úřad proto připouští, že určitá míra narušení hospodářské soutěže činností orgánů veřejné správy je přípustná, pokud pro ni existují objektivně ospravedlnitelné důvody, tedy pokud

- i) orgán veřejné správy využívá své zákonné kompetence a
- ii) narušení hospodářské soutěže je nezbytné k dosažení legitimního cíle, který je orgán veřejné správy oprávněn naplňovat, přičemž takového cíle není možno dosáhnout způsobem, který by hospodářskou soutěž narušoval méně.

Narušení soutěže

ZOHS má podle nové právní úpravy zajistit, aby nedocházelo k narušování hospodářské soutěže, ať už v důsledku jednání soutěžitelů (tj. zakázanými dohodami, zneužíváním dominantního postavení nebo spojením soutěžitelů) či orgánů veřejné správy; *narušením* soutěže se přitom rozumí její vyloučení, omezení, jiné narušení nebo ohrožení.⁶ I v oblasti dozoru nad orgány veřejné správy je tedy možné – stejně jako v jiných oblastech v působnosti ZOHS – působit preventivně,⁷ tj. zásah proti orgánům veřejné správy nevyžaduje skutečné narušení hospodářské soutěže, dostačující je její ohrožení.

Orgán veřejné správy

Adresátem nové právní úpravy jsou *orgány veřejné správy*, které ZOHS⁸ vymezuje jako:

- i) orgány státní správy při výkonu veřejné správy;
- ii) orgány územní samosprávy při výkonu samosprávy;
- iii) orgány územní samosprávy při přeneseném výkonu státní správy; a
- iv) orgány zájmové samosprávy při přeneseném výkonu státní správy.

1 Zákon č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění pozdějších předpisů.

2 Zákon č. 360/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

3 Obdobná právní úprava byla obsažena již v ust. § 18 zákona č. 63/1991 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, který byl nahrazen dnešním ZOHS.

4 Ust. § 19a ZOHS.

5 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 1. 2005, sp. zn. 2 A 13/2002 – OL (T-Mobile).

6 Ust. § 1 odst. 1 ZOHS.

7 Rozsudek NSS ze dne 9. 1. 2007, sp. zn. 1 As 19/2006 (*Komora veterinárních lékařů*).

8 Ust. § 1 odst. 1 písm. d) ZOHS.

Pokud jde o *orgány státní správy*, jedná se o správní úřady, ať už ústřední (jak ministerstva, tak specializované úřady včetně tzv. sektorových regulátorů) nebo územně dislokované; za orgán státní správy naopak není považována vláda.

Orgány státní správy spadají do působnosti ZOHS, pokud vykonávají státní správu. Vzhledem k pojetí dozoru nad orgány veřejné správy zakotvenému v ZOHS pokládá Úřad za přiměřené vykládat toto ustanovení tak, že do působnosti ZOHS spadají pouze ty případy, kdy orgány státní správy vystupují ve vrchnostenském postavení, tj. když uplatňují veřejnou moc. Jiné případy, například nakládání se státním majetkem, jsou regulovány zvláštními právními předpisy⁹ a není nezbytné, aby je dále reguloval i ZOHS.¹⁰

Ačkoliv ZOHS ukládá povinnosti *orgánu státní správy* a hovoří o tom, že deliktu se dopustí takový orgán,¹¹ je z obecných principů správního trestání zjevné, že adresátem práv a povinností může být toliko osoba, v tomto případě tedy stát, nikoliv jeho „orgán“. Ačkoliv se tedy určitého jednání fakticky dopouští orgán státní správy – správní úřad, odpovědnost za jeho jednání nese stát. Ten by byl účastníkem případného správního řízení a tomu by byly ukládány práva a povinnosti včetně případné pokuty. Úřad bude při určování odpovědné osoby a vymezení účastníků správního řízení postupovat obdobně jako u řízení ve věcech veřejných zakázek a koncesí.

Pokud jde o *orgány územní samosprávy*, i zde platí výše uvedené, tedy že nositelem práv a povinností mohou být toliko územně samosprávné celky, tedy obce a kraje, nikoliv jejich orgány. Úřad tedy bude posuzovat jednání, které je přičitatelné obcím a krajům, a obce nebo kraje by byly případnými účastníky správního řízení.

Územně samosprávné celky odpovídají za narušení soutěže při výkonu samosprávy i přenesené státní správy; stejně jako bylo popsáno výše u orgánů státní správy, i zde pokládá Úřad za relevantní jen ty činnosti, u kterých je uplatňována veřejná moc.

Pokud jde konečně o *orgány zájmové samosprávy*, typicky různé profesní asociace a komory, i zde platí, že adresátem ZOHS je vlastní zájmové sdružení, nikoliv jeho orgány, a že Úřad bude posuzovat pouze případy, kdy dochází k uplatnění státní moci. Tím není nijak dotčena možnost Úřadu postihnout sdružení soutěžitelů za zakázanou dohodu ve formě rozhodnutí sdružení soutěžitelů.¹²



Jednání orgánu veřejné správy

ZOHS orgánům veřejné správy zakazuje,¹³ aby narušily hospodářskou soutěž:

- i) podporou zvýhodňující určitého soutěžitele; nebo
- ii) jakýmkoliv jiným způsobem.

Formy jednání, na které ZOHS dopadá, jsou tedy mimořádně široké. Jak bylo popsáno již výše, Úřad pokládá za relevantní z hlediska aplikace ZOHS toliko vrchnostenská jednání orgánů veřejné správy, tedy případy, kdy je uplatňována veřejná moc. Jedná se o správní akty jak normativní (např. podzákonné právní předpisy), tak individuální (např. rozhodnutí), jakož i tzv. faktické pokyny a bezprostřední zásahy.

Pokud proti správnímu aktu existují řádné opravné prostředky (např. možnost napadnout rozhodnutí odvoláním v souladu se správním řádem), vychází Úřad z toho, že prostor pro jeho zásah bude dán jen zcela výjimečně. Podle názoru Úřadu by nebylo účelné, aby vstupoval do instančního přezkumu

9 Zejména zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů.

10 Tento závěr mimo jiné podporuje i skutečnost, že orgány zájmové samosprávy odpovídají toliko za činnost související s přeneseným výkonem státní správy, což zjevně není správa vlastního majetku (srov. níže); bylo by nelogické, aby někteří adresáti zákona odpovídali toliko za své vrchnostenské aktivity, zatímco jiní za aktivity všechny, a Úřad proto pokládá za přiměřené zvolit z možných výkladů předmětného ustanovení ten, který přistupuje ke všem svým adresátům shodně, aniž by docházelo k rozšiřování působnosti zákona.

11 Ust. § 22aa odst. 1 ZOHS.

12 Ust. § 3 ZOHS.

13 Ust. § 19a odst. 1 ZOHS.

správních aktů nebo aby se stával jakousi „třetí instancí“ přezkoumávající, zda bylo napadené rozhodnutí řádně přezkoumáno. Úřad proto zásadně nebude přezkoumávat rozhodnutí orgánů veřejné správy vydaná ve správním řízení. Úřad je v takových případech připraven poskytnout příslušnému dozorovému orgánu své stanovisko ohledně dopadů předmětného úkonu na hospodářskou soutěž.

Pokud bude Úřad posuzovat, zda je určité jednání orgánu veřejné správy v rozporu s ZOHS, bude se zabývat zejména následujícími otázkami:

- i) vystupuje orgán veřejné správy jako nositel veřejné moci, tj. je vůči adresátům předmětného jednání v nadřazeném postavení? Pokud ne, nebude zpravidla dán veřejný zájem na tom, aby Úřad takové jednání posuzoval;
- ii) může být úkon orgánu veřejné správy (správní akt) napadnut řádným opravným prostředkem? Pokud ano, nebude zpravidla dán veřejný zájem na tom, aby Úřad takové jednání posuzoval;
- iii) směřuje úkon orgánu veřejné správy byť jen k potenciálnímu narušení hospodářské soutěže? Pokud ne, Úřad není oprávněn dané jednání posuzovat;
- iv) sleduje posuzované jednání orgánu veřejné správy nějaký legitimní cíl? Je narušení hospodářské soutěže nezbytné k naplnění takového cíle a je mu úměrné? Pokud ano, předmětné jednání nemusí být v rozporu s ZOHS.

U některých opatření narušujících hospodářskou soutěž může být obtížné posoudit, kdy došlo ke spáchání správního deliktu. Zejména akty normativní povahy procházejí složitým procesem schvalování, okamžik jejich platnosti a účinnosti se může znatelně lišit, doba jejich účinnosti může být velmi dlouhá. Úřad pokládá za rozhodující okamžik, kdy předmětné opatření vyvolalo nebo bylo způsobilé vyvolat narušení hospodářské soutěže, zpravidla tedy okamžik jeho účinnosti. Pokud protiprávní stav vyvolaný takovým opatřením trvá, má Úřad za to, že k porušování zákona ze strany orgánu veřejné správy dochází i nadále; jednání orgánu veřejné správy tedy podle Úřadu může mít charakter trvajících deliktu.

Z trvajících charakteru deliktu lze dovodit, že je Úřad oprávněn posuzovat i taková opatření, která narušila

hospodářskou soutěž už před účinností tohoto zákona, tedy před 1. 12. 2012, pokud negativní účinky těchto opatření na hospodářskou soutěž stále trvají. Úřad ovšem bude posuzovat taková jednání teprve od účinnosti tohoto zákona, tedy od 1. 12. 2012, nikoliv před tímto datem.

Pokud již naopak posuzované opatření orgánu veřejné správy není způsobilé hospodářskou soutěž narušit, zejména proto, že bylo zrušeno a nevyvolává již žádné účinky, nebude podle názoru Úřadu zpravidla dán veřejný zájem na tom, aby v takové věci zahajoval správní řízení.

Příprava novely zákona o ochraně hospodářské soutěže

Vzhledem k tomu, že dnešní právní úprava není zcela jednoznačná, připravil Úřad novelu ZOHS, která se týká mimo jiné i ustanovení o narušování hospodářské soutěže orgány veřejné správy. Tato novela by měla zejména výslovně stanovit, že ZOHS dopadá toliko na takové formy jednání orgánů veřejné správy, které jsou vrchnostenské povahy, tj. toliko na případy, kdy orgán veřejné správy vystupuje vůči adresátům jeho opatření v nadřazeném – vrchnostenském postavení, neboť disponuje veřejnou mocí. Mělo by se tedy jednat toliko o taková opatření, která jsou důsledkem nařizovací nebo rozhodovací činnosti orgánu veřejné správy o právech a povinnostech fyzických a právnických osob. Novela ZOHS by měla rovněž zdůraznit, že opatření orgánu veřejné správy mohou být v rozporu se soutěžním právem pouze tehdy, pokud pro ně neexistuje objektivní ospravedlnění.

Novela by měla dále upřesnit a demonstrativně vymezit, kdy může v důsledku jednání orgánů veřejné správy dojít k narušení soutěže. Půjde zejména o případy, kdy dochází ke zvýhodnění určitého soutěžitele nebo skupiny soutěžitelů, k vyloučení určitého soutěžitele nebo skupiny soutěžitelů z hospodářské soutěže nebo k úplnému vyloučení soutěže na určitém relevantním trhu.

Novela by měla v oblasti dozoru nad orgány veřejné správy přinést rovněž negativní vymezení působnosti ZOHS s tím, že Úřad nebude tento zákon aplikovat na takové akty orgánů veřejné správy, které jsou přezkoumatelné v řízení o řádném opravném prostředku, typicky zejména rozhodnutí vydaná podle správního řádu, a dále na úkony těchto orgánů představující poskytování veřejné podpory, včetně podpory malého rozsahu.¹⁴

¹⁴ Zákon č. 215/2004 Sb., o úpravě některých vztahů v oblasti veřejné podpory a o změně zákona podpoře výzkumu a vývoje, ve znění pozdějších předpisů.

Hodnocení dopadů jednání orgánů veřejné správy na hospodářskou soutěž

Úvodem

Novela zákona o ochraně hospodářské soutěže z roku 2012¹⁵ vrátila do českého právního řádu¹⁶ výslovné pravidlo zakazující orgánům veřejné správy jednat způsobem, který by vedl nebo mohl vést k narušení hospodářské soutěže.¹⁷ Ačkoliv by bylo možno argumentovat, že obecný princip zakazující těmto orgánům jednat protisoutěžním způsobem platil i před touto novou zákonnou úpravou, řada jejích adresátů může mít pochybnosti, jak k ní přistupovat a tento princip naplnit.

Úřad pro ochranu hospodářské soutěže proto hodlá v tomto dokumentu vymezit základní analytický rámec, ve kterém by se měly orgány veřejné správy při hodnocení dopadů svého jednání na hospodářskou soutěž pohybovat.



Michal Petr, místopředseda Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže

Význam problematiky

Zákaz jednání, které by mohlo vést k narušení hospodářské soutěže, není samoúčelný. Je nezpochybnitelné, že funkční a efektivní hospodářská soutěž vyvolává na její účastníky tlak, který je motivuje nejen k poskytování plnění co nejvyšší kvality za co nejnižší ceny, z čehož významně profituje spotřebitel, ale má velký význam i pro rozvoj inovací, a v důsledku je tedy nezbytná pro dlouhodobou konkurenceschopnost ekonomiky.

Samotná skutečnost, že orgány veřejné správy zohledňují při své činnosti soutěžněprávní problematiku, vedla dle studií provedených OECD ke značným ekonomickým úspěchům v řadě zemí světa. Zprávy OECD hovoří o spojitosti s významným navýšením příjmů domácností v Austrálii a Japonsku; hospodářskými úsporami či přímo zisky podniků i spotřebitelů v řádech desítek miliard dolarů ve Spojených státech; či citelným zvýšením hrubého domácího produktu zemí Evropské unie.¹⁸

Smyslem nové právní úpravy je tedy zvýšení konkurenceschopnosti české ekonomiky tím, že činností orgánů veřejné správy nebude docházet k narušování hospodářské soutěže; soutěžitelé by měli být opětovně ujištěni, že na trzích platí pro všechny rovné podmínky („*level playing field*“). Základním předpokladem pro skutečně úspěšné zavedení tohoto principu do každodenního života soutěžitelů i orgánů veřejné správy je pochopení této problematiky a nalezení cesty k jeho náležité aplikaci, k čemuž by měl přispět i tento informační list Úřadu.

Zohlednění ochrany hospodářské soutěže v právotvorné činnosti orgánů veřejné správy vede, dle četných zahraničních zkušeností, po možných počátečních těžkostech k výraznému zvýšení kvality soutěžního prostředí a s tím spojenému ekonomickému prospěchu všech zúčastněných stran, tedy k jevům veskrze pozitivním. Úřad proto navrhuje zařazení a zapracování níže uvedeného seznamu kroků a otázek do procesu tvorby a schvalování právního předpisu, včetně příslušného odrazu v jeho výsledném obsahu.

15 Zákona č. 360/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

16 Obdobná právní úprava byla obsažena již v ust. § 18 zákona č. 63/1991 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, který byl nahrazen dnešním ZOHS.

17 Ust. § 19a ZOHS.

18 OECD. Economic surveys and country surveillance [online]. Dostupné z: <http://www.oecd.org/eco/surveys/>

Úřad z tohoto důvodu vypracoval seznam otázek (tzv. *checklist*), které by si měl orgán veřejné správy položit před přijetím opatření, jež by mohla mít dopad na soutěžní prostředí. Pomocí těchto otázek a odpovědí na ně je možno identifikovat případy, kdy by mohla být hospodářská soutěž narušena, a nalézt řešení, které k tomuto negativnímu dopadu nepovede.

Checklist

Zjistit, zda navrhované opatření orgánu veřejné správy – ať už jde o rozhodnutí, právní předpis nebo jakékoli jiné opatření – narušuje hospodářskou soutěž, může být náročné. Úřad si je vědom toho, že posouzení skutečných dopadů opatření orgánu veřejné správy vyžaduje hlubokou úvahu nad zamýšlenými cíli, okolností jeho vzniku i procesech jeho tvorby, přijetí a schválení. Skutečnost, že právní předpis či rozhodnutí orgánu veřejné správy mohou mít dopad na fungování hospodářské soutěže, nemusí být přitom zcela zjevná. Nelze se spokojit se závěrem, že opatření orgánu veřejné správy, která primárně nemíří na úpravu soutěžních podmínek, nemohou mít dopad na hospodářskou soutěž.

Pro přijetí jasného a dlouhodobě udržitelného závěru o soutěžních aspektech právního předpisu či rozhodnutí orgánu veřejné správy je nezbytné provést podrobnou analýzu a její výsledky podrobit pečlivému vyhodnocení; takový

postup je samozřejmě náročný po stránce časové, odborné i právní. Úřad si je vědom skutečnosti, že lpění na takto důkladné analýze – jakkoliv by jistě mělo pozitivní dopady na úroveň hospodářské soutěže – s sebou nese značné náklady, které by musely orgány veřejné správy vynakládat. Alespoň základní posouzení toho, zda může zamýšlené opatření orgánu veřejné správy narušovat hospodářskou soutěž, by však mělo být provedeno v každém jednotlivém případě. Níže uvedená pravidla by měla takové základní posouzení usnadnit. Představovaný checklist má být robustním nástrojem pro každodenní použití v praxi orgánu veřejné správy, sloužícím k identifikaci problematických momentů.

Zodpovězení níže uvedených otázek by mělo orgánu veřejné správy umožnit efektivně vyhodnotit dopad právního předpisu či jeho rozhodnutí na hospodářskou soutěž. Tento checklist je koncipován na základě mezinárodních i tuzemských zkušeností tak, aby dokázal postihnout nejširší možný okruh situací a usnadnil jejich hodnocení. Je třeba jej považovat za nástroj k prvotnímu posouzení dopadů právního předpisu či rozhodnutí orgánu veřejné správy na hospodářskou soutěž, nikoli za nástroj dokonale a důkladně postihující všechny možné situace do celé jejich hloubky. Po přehledovém představení seznamu otázek tento dokument navazuje jejich podrobným popisem, opatřeným ilustrativními příklady.

Úřad předkládá orgánům veřejné správy následující seznam otázek, které je vhodné zvážit při zpracovávání návrhů



Na téma dozoru nad orgány veřejné správy se hovořilo i na Svatomartinské konferenci. Zleva: Josef Bejček (Masarykova univerzita), Michal Petr (ÚOHS), John Davis (OECD), Michaela Nosa (Protimonopolný úrad SR), Miroslav Uříčar (T-Mobile CR).

obecně závazných předpisů či rozhodnutí. V případě, že z připravovaného právního předpisu či rozhodnutí vyplývají některá z dále uvedených omezení, měla by být příslušná ustanovení návrhu upravena v souladu s pravidly hospodářské soutěže.

A. Omezuje návrh počet nebo rozsah dodavatelů?

To je pravděpodobné zejména v případě, že právní předpis či rozhodnutí

1. uděluje dodavateli výhradní práva k dodávání zboží nebo služeb;
2. zavádí povinnost dodavatele vlastnit licenci, povolení nebo podstoupit jiný schvalovací proces;
3. omezuje možnost některých dodavatelů dodávat zboží nebo služby;
4. výrazně zvyšuje náklady dodavatele pro vstup na trh nebo výstup z něj; nebo
5. vytváří zeměpisnou překážku pro volný pohyb zboží, služeb, práce nebo kapitálu.

B. Omezuje návrh možnost dodavatelů soutěžit?

To je pravděpodobné zejména v případě, že právní předpis či rozhodnutí

1. omezuje možnost dodavatele stanovit cenu za zboží nebo služby;
2. omezuje svobodu dodavatele propagovat své zboží nebo služby;
3. stanovuje standardy kvality, které zvýhodňují některé dodavatele před jinými nebo které jsou vyšší, než s jakými by se spokojil informovaný spotřebitel; nebo
4. výrazně zvyšuje náklady výroby některých dodavatelů v porovnání s ostatními (zejména pokud je přístupováno ke stávajícím a novým dodavatelům odlišně).

C. Snižuje návrh motivaci dodavatelů soutěžit?

To je pravděpodobné zejména v případě, že právní předpis či rozhodnutí

1. přenáší regulační pravomoc státu na soukromoprávní subjekty působící v daném odvětví (například profesní, odborné či oborové organizace);
2. vyžaduje nebo vyzývá dodavatele ke zveřejnění informací o svých objemech výroby, cenách, prodejích nebo nákladech; nebo
3. vyjímá konkrétní odvětví nebo skupinu dodavatelů z aplikace obecného soutěžního práva.

D. Omezuje návrh možnosti nebo informace dostupné spotřebitelům?

To je pravděpodobné zejména v případě, že právní předpis či rozhodnutí

1. omezuje možnost spotřebitelů zvolit si dodavatele;
2. snižuje možnost přechodu spotřebitelů od jednoho dodavatele zboží nebo služeb ke druhému tím, že zvyšuje explicitní nebo implicitní náklady takového přechodu; nebo
3. zásadně mění informace vyžadované spotřebiteli k efektivnímu nákupu.

Podrobněji k checklistu

Seznam jednoduchých otázek prověřuje, zda má navrhovaný právní předpis či rozhodnutí potenciál narušit hospodářskou soutěž. Pomáhá tak orgánům veřejné správy zaměřit se na možné soutěžní problémy již v rané fázi právotvorné či rozhodovací činnosti. Vzhledem k širokému rozsahu situací, které tento checklist pokrývá, je zřejmé, že v řadě případů se nejeví účelné klást všechny uvedené otázky a hledat na ně za každou cenu odpovědi. Už samotné spojení právotvorné - normativní a rozhodovací – individuální činnosti v jednom dokumentu naznačuje široké pole jeho působnosti a tím i značnou míru obecnosti. I v takovém případě však mohou nepoložené otázky posloužit jako návod k výkladu celého checklistu a k pochopení principů, na kterých je budován.

Omezuje návrh počet nebo rozsah dodavatelů?

Omezení počtu či rozsahu dodavatelů může vést k narušení hospodářské soutěže, ať už díky jednoduššímu uzavírání zakázaných dohod nebo zneužití dominantního postavení

na trhu jedním dodavatelem, případně více dodavateli společně (kolektivní dominance). Opatření s sebou nese snížení nutnosti konkurenčního boje mezi zbývajícími dodavateli a s tím spojenou možnost zvyšování cen, poklesu inovací a poklesu dlouhodobé ekonomické výkonnosti dodavatelů. I když pro toto opatření mohou existovat řádné důvody, vždy je třeba porovnávat výhody snadného vstupu dodavatelů na trh s nevýhodami při jeho omezení.

Příklad:

Obec vlastní budovu, ve které se nachází smuteční síň v areálu místního hřbitova a další zázemí nezbytné pro provoz pohřební služby. Obec tyto prostory zpřístupňuje za výhodnějších podmínek vlastní příspěvkové organizaci, která se věnuje mimo jiné i pohřebnictví. Ostatním zájemcům, potenciálním konkurentům této pohřební služby, však přístup do smuteční síně a k potřebnému zázemí buď nepovolí vůbec, nebo za vysoké nájemné a po splnění přísných podmínek. Zároveň obec na obecním hřbitově povolí provádět výkopové práce nutné k pohřbívání jen zmíněné příspěvkové organizaci, která s ostatními nespolupracuje. Výsledkem takového postupu je omezení počtu soutěžitelů, jež kvůli svému znevýhodnění nejsou schopni konkurovat zavedené společnosti. Tato situace vede k vyšším cenám a nižší kvalitě poskytovaných služeb. Popsané omezení soutěže je možné označit za nepřijatelné.

Jedním z případů omezení počtu a rozsahu dodavatelů je udělování výhradních práv pro výrobu určitého zboží nebo poskytování určitých služeb. Přestože jsou výhradní práva považována za prostředek povzbuzování investic do infrastruktury, které by jinak pravděpodobně provedeny nebyly, tvoří v mnoha ohledech zásadní bariéru vstupu na trh. Dále při jejich udělování vznikají problémy odvozené od uplatňování tržní síly. Ne vždy lze regulací zabránit dodavatelům uplatňovat jejich tržní sílu a ochránit spotřebitele. Udělování výhradních práv by proto mělo být využíváno v co nejmenší míře a při důkladném zvážení účtovaných cen a délky trvání práv. Neméně důležité je posouzení alternativních možností, tj. jak dosáhnout stejných cílů jinými prostředky.

Vstup na trh omezuje také povinnost dodavatele vlastnit licenci nebo povolení pro určitou činnost. Často je tato povinnost přísnější, než je pro ochranu spotřebitele nezbytné, což může zbytečně omezit spotřebitelský výběr, vytvořit zdání nedostatku a umožnit zvýšení cen. Požadavky mohou obsahovat minimální úroveň vzdělání, praxe či bezúhonnosti. Tato opatření pak chrání nejen spotřebitele, ale i zavedené dodavatele před jejich konkurencí. Opět je zapotřebí zvážet míru omezujících účinků licence pro dosažení stanovených regulačních cílů.

Příklad:

Obec se zaměřila na problém poctivosti taxislužeb. Samotný proces vydání příslušných oprávnění byl ponechán beze změn. Obec však rozhodla o vyznačení zón, kde mohou vozy taxislužby stát a nabízet své služby zákazníkům. Těchto míst bylo poněkud méně než samotných vozů taxislužby a byla pronajímána vždy na jeden rok. Přidělení místa pro taxislužbu bylo vázáno na splnění dalších podmínek, mezi nimi složení kauce, prokázání jazykových znalostí řidiče, stáří a vybavy vozu, výsledky kontrol poctivosti a dalších. Tyto podmínky vedly sice dočasně ke zvýšení kvality poskytovaných služeb, ale také k omezení rozsahu nabídky a ke zvýšení cen. Spotřebitelé si již nemohli vědomě vybrat horší kvalitu za nižší cenu a taxikáři mohli své služby nabízet jen ve vymezených oblastech. Jakmile se situace po zavedení regulace ustálila, začal pozvolný pokles kvality služeb, kterému již nebránila konkurence. Vstup nových soutěžitelů byl tímto opatřením také výrazně ztížen. Popsaná regulace vytvořila překážku vstupu na trh a z dlouhodobého hlediska nedokázala splnit nastavený cíl.

V případě, že právní předpis omezuje možnost některých dodavatelů dodávat zboží a služby, respektive podílet se na určité obchodní aktivitě, může dojít k omezení počtu dodavatelů, snížení konkurence mezi nimi a tak ke zvýšení cen či vynucování nevýhodných obchodních podmínek. Toto může být například důsledkem podzákonného předpisu, který stanovuje přesný soubor služeb, jež může poskytovat určitý okruh dodavatelů. Jiní dodavatelé však dané služby poskytovat nemohou. Jako alternativa tohoto omezení se mohou jevit příznivější regulační předpisy pro malé a regionální dodavatele či podpora vzdělávacích kampaní.

Další variantou, jak může dojít k omezení počtu nebo rozsahu dodavatelů, je výrazné zvýšení nákladů dodavatele pro vstup na trh nebo výstup z něj. Toto opatření může nepochybně odradit potenciální nově vstupující subjekty na trh a v delším časovém horizontu pak dojde ke snížení celkového množství účastníků trhu. Příkladem takového opatření může být příliš přísný požadavek na testování výrobků, zbytečně vysoké požadavky na dosažené vzdělání či příliš složitá administrativa. Někdy je však dopad tohoto opatření vyvažován udělováním cílených výjimek, které přílišnou striktnost opatření zmírní či odstraní.

Vytvoření zeměpisné překážky pro volný pohyb zboží, služeb, práce nebo kapitálu také neprospívá hospodářské soutěži. Zmenšení geografické oblasti pro poskytování zboží a služeb například na území státu či kraje může opět zapříčinit snížení počtu dodavatelů a potenciální uplatňování jejich tržní síly a růstu cen. Přijatá omezení by

tak měla být nezbytná pro dosažení cílů a měla by mezi nimi být přímá souvislost. Dočasná ochrana s dobrým záměrem se může nebezpečně přeměnit v dlouhodobé opatření, ze kterého budou mít prospěch pouze stávající dodavatelé.

Omezuje návrh možnost dodavatelů soutěžit?

Právní předpis či rozhodnutí může vést k omezení konkurence mezi dodavateli například zavedením omezení reklamy, marketingu, stanovením standardů kvality či přímo kontrolou cen. Tento výčet uvádí pouze nejtypičtější omezení, která vedou ke snížení intenzity konkurence, zmenšení trhu, zvýšení cen či omezení sortimentu nabízeného zboží či služeb.

Nejproblematictější se jeví přímé ovlivnění výše ceny právním předpisem či rozhodnutím. Ve velmi úzkém okruhu případů je omezená a promyšlená cenová regulace přijatelná, pokud je vyvážena dostatečnými a zaručenými benefity pro spotřebitele, například v oblasti veřejných služeb, kde neexistuje pro spotřebitele alternativa. Takovou regulaci je však třeba pojímat jako stanovení maximální ceny, aby pod touto hranicí mohlo ještě docházet k cenové soutěži. S cenovou regulací se ale lze setkat i v opačné tržní situaci, tedy tam, kde existuje mnoho konkurujících si dodavatelů. Stanovení minimálních cen v takovém případě vede k vyloučení tzv. low-cost dodavatelů, přičemž málokdy přináší proklamované zvýšení kvality poskytovaného zboží či služeb. Opačná situace, kdy jsou stanoveny maximální ceny, pak obecně snižuje motivaci dodavatelů vysoce kvalitního či inovativního zboží či služeb k vývoji, výzkumu a dalšímu zlepšování. Stanovení maximálních cen tak mnohdy vede k situaci, kdy všichni dodavatelé přiblíží své ceny stanovenému cenovému stropu, aniž by došlo k odpovídající změně v kvalitě. Z těchto situací neplyne v konečném důsledku žádný spotřebitelský užitek ani výhoda.

Poněkud náročnější je zhodnocení dopadů právního předpisu či rozhodnutí regulujícího reklamu či marketing. Obecně lze říci, že je přijatelné omezení reklamy či marketingu ve vztahu ke specifickému zboží či službám (alkohol, cigarety) či zvláště citlivé cílové skupině (děti, mladiství, senioři), avšak musí být ospravedlněno jasně vyjádřeným veřejným zájmem (ochrana zdraví, ochrana skupin citlivých osob před nevybíravými praktikami). Omezení je však třeba klást jen v nejmenším možném rozsahu vedoucím ke stanovenému cíli. Zbytečně široká omezení totiž ztěžují postavení zejména malých či nových subjektů na trhu, kterým snižují možnosti informovat současné či potenciální zákazníky o svém zboží či službách a o jeho kvalitě.

Příklad:

Obec zavedla regulaci zvukové reklamy provozované mimo obchodní prostory. Tato regulace nastavila odlišné podmínky pro různé kategorie soutěžitelů (restaurace, obchody s potravinami či oblečením) v různých oblastech. Zároveň však regulace postrádala jakákoli objektivní zdůvodnění, nerespektovala rozdělení obce na spíše komerční a obytnou část, blízkost zdravotnických zařízení či škol a podobně. Taktéž zapovídala provozování zvukové reklamy všem, kdo by o toto měli zájem a ještě ji neprovozovali před účinností této regulace. Někteří soutěžitelé, vzájemní konkurenti, tak mohli provozovat zvukovou reklamu a jiní nikoli, aniž by bylo řádně zdůvodněno, proč tomu tak je. Takové omezení reklamy je ze soutěžního pohledu nepřijatelné, když bezdůvodně omezuje některé soutěžitele a jiní nikoli.

Protisoutěžní dopady lze spatřovat i v zavádění standardů kvality zboží či služeb. Motivací pro zavedení takového standardu je veřejný zájem spočívající ve snaze ochránit spotřebitele před důsledky užívání nekvalitního zboží či služeb. Zavedení takového standardu se však často promítne do ceny zboží či služeb a z trhu vyloučí dodavatele méně kvalitního, avšak levnějšího zboží, či menší dodavatele, kteří mají jen omezené prostředky pro zvýšení kvality své produkce. Je tedy nutné zvážit, zdali daný účel nesplní lépe například zvýšení informační povinnosti dodavatelů vůči spotřebiteli, který tak snáze sám učiní dostatečně fundované rozhodnutí a tedy i informovaný nákup s vědomím případných důsledků. Pokud je zavedení standardů kvality přesto považováno za nutné, je vhodné volit co nejmírnější způsob, který poskytne dostatek času k přizpůsobení se všem dodavatelům.

Samostatnou kapitolu tvoří regulace mající za cíl ochránit životní prostředí. Ač je zájem na omezení poškozování životního prostředí velmi silný, jeho nepromyšlené prosazování může mít negativní důsledky. Stanovování různých emisních limitů a dalších obdobných pravidel je třeba provádět postupně po malých krocích tak, aby měli i malí dodavatelé a kapitálově slabší soutěžitelé dostatek času přizpůsobit se. Jako vhodné opatření ke snížení dopadů takové regulace se jeví například systém emisních povolenek či v krajních případech dokonce rozdílných lhůt pro implementaci pravidel dodavateli různé velikosti.

Při tvorbě právního předpisu či rozhodnutí je nezbytné důkladně zvážit, zda nepřinese rozdílné zvýšení nákladů pro různé dodavatele. Tento rozdíl je třeba vnímat jak v rovině absolutní, tak i relativní ve vztahu k velikosti dodavatele. Příkladem je regulace, vyžadující užití dané technologie, složení kauce bez ohledu na velikost dodavatele či rozdílné požadavky na kvalifikaci stávajících a nových dodavatelů („grandfather clauses“).

Snižuje návrh motivaci dodavatelů soutěžit?

Právní předpis či rozhodnutí nemusí ve svých důsledcích vést pouze k úplnému vyloučení hospodářské soutěže, případně omezení některých subjektů v účasti na ní. Dopadem regulace může být i kvalitativní změna na soutěži, tedy omezení motivace dodavatelů soutěžit či usnadnění protisoutěžního jednání. Taková regulace může vést k zafixování velikosti tržních podílů či dosažených zisků nebo ke vzniku situací a okolností nahrávajících protisoutěžnímu jednání. Při přijetí právního předpisu či rozhodnutí s takovým dopadem je nezbytné zvážit, zda očekávané přínosy regulace ospravedlňují omezení hospodářské soutěže.



V tomto kontextu je nutné zmínit například právní předpisy přenášející pravomoci ze státních orgánů na orgány zájmové samosprávy, jako jsou profesní či odvětvová sdružení a komory. Takový krok vede k úspoře nákladů na výkon pravomoci státním orgánem, vzhledem k propojení s praxí může přinášet dobré výsledky. Zmíněná sdružení či komory však mají tendenci uchýlovat se k činnosti nad rámec původně vymezený příslušným právním předpisem. Snadno pak dochází k rozšíření aktivit takového sdružení či komory o aktivity protisoutěžní (cenové předpisy, rozdílné podmínky dle členství a podobně).

Příklad:

Profesní sdružení, které mělo zájem na zvyšování kvality služeb svých členů a zvyšování jejich odbornosti, vydalo cenový předpis a zveřejnilo jej na svých webových stránkách. Také jej propagovalo na svých školeních a při dalších

příležitostech. Řídilo se úvahou, že stanovení minimálních cen a vymáhání jejich dodržování sankcemi samo o sobě povede členy sdružení k tomu, že za relativně vyšší cenu začnou nabízet také vyšší kvalitu. Samotná kvalita však již nijak kontrolována nebyla. Cenový předpis byl přitom dostupný i nečlenům tohoto sdružení, kteří tak získali informaci o tom, jaká je minimální cena, za kterou jejich konkurenti mohou nabízet své služby. Nečlenové tak své ceny přiblížili této minimální hranici s jistotou, že zákazník nebude mít kde získat výhodnější nabídku. Úřad považuje takový postup za protisoutěžní. Vhodným způsobem, jak pečovat o kvalitu služeb členů sdružení, je přímý tlak na kvalitu, nikoli však na cenu.

Riziková je i snaha o publikaci detailních informací o nákladech, objemech produkce, prodejů, zásob či výši cen nebo výstupů. Zpřístupnění takových informací vede ke snazšímu uzavírání protisoutěžní dohody a vytváří zároveň kontrolní systém jejího dodržování. Zbavuje také do značné míry vzájemné konkurenty nejistoty co do jejich obchodního rozhodování. Takový stav je tím nebezpečnější, čím jsou daná data přesnější a aktuálnější. Je-li sběr a zveřejnění takových dat považováno přesto za nezbytné, má Úřad za vhodné zveřejňovat data s odstupem a v agregované podobě. Dodavatelé tak nezískají dostatečně přesné, spolehlivé a aktuální informace, aby mohli na jejich základě realizovat protisoutěžní jednání. Výše uvedené je ovšem nezbytné odlišit od uveřejnění aktuálních prodejních cen, které naopak zpravidla vede k možnosti zvýšení úrovně informovanosti spotřebitelů a tedy má v zásadě pozitivní dopady na hospodářskou soutěž.

Značný dopad na motivaci dodavatelů chovat se soutěžně a vzájemně si konkurovat má právní předpis či rozhodnutí, které zcela vyloučí dané odvětví z obecné regulace soutěžního práva. V takovém případě je opět nezbytné velmi důkladně zvážit argumenty pro zavedení takové regulace. Ač může sloužit k ochraně veřejného zájmu (podpora klíčového či tradičního odvětví), snížení tlaku na dodavatele, kterým svědčí taková výjimka, vede spíše k útlumu inovací či jiných aktivit a má tedy opačné důsledky.

Omezuje návrh možnosti nebo informace dostupné spotřebitelům?

Právní předpis může zavádět normu, která nutí spotřebitele omezovat své nákupní chování. Takové omezení může být časové (dostupnost zboží či služeb pouze ve vymezenou dobu), místní (dostupnost pouze na vymezeném území) či jiné. Z pohledu spotřebitele vede takové opatření k omezení nabídky a navýšení cen. Z pohledu dodavatele jsou potom omezeny trhy, na kterých může působit, a tím i jeho potřeba

poskytovat na takto vymezeném a do jisté míry chráněném prostoru služby ve vysoké kvalitě, popřípadě za dobrou cenu. Příkladem jsou omezení kladená na zdravotnická či školská zařízení nařizující přijímat klienty pouze z vymezených území.

Příklad:

Dotační orgán zveřejnil seznam výrobků, pro které bude poskytovat dotace. Tento seznam byl vytvořen na základě kritérií, která měly dané výrobky splňovat. Týkala se kvality, výkonů a environmentálních vlastností tohoto zboží. Dotační orgán však místo zveřejnění svých požadavků přímo, vytvořil seznam výrobků, jež tato kritéria splňují. Tento seznam ze své povahy nikdy nemohl být zcela kompletní. Dodavatelé zboží, které se dostalo na seznam, reagovali obratem zvýšením cen, případně dalšími necenovými změnami své nabídky (krácení záruk, zpoplatnění dříve bezplatných služeb či servisu...). Naopak dodavatelé zboží, které sice splňovalo kritéria pro udělení dotace, ale nebylo uvedeno na seznamu, byli znevýhodněni a často reagovali odchodem z tohoto trhu. Ve výsledku tak spotřebitelé získávali horší plnění za vyšší cenu, měli omezený výběr a navíc docházelo k neefektivnímu vynakládání dotací. Takový postup dotačního orgánu vedl k omezení soutěže a následně i k citelným ztrátám na straně spotřebitelů.

Na fungování soutěže mají zásadní vliv i tzv. náklady na přechod („switching costs“), které nese spotřebitel v případě, že se rozhodne změnit dodavatele. Náklady na přechod mohou být způsobem, jak si dodavatel může připoutat spotřebitele a účtovat vyšší cenu či snižovat kvalitu, aniž by spotřebitel mohl snadno na takovou změnu reagovat odchodem ke konkurenci. Nákladem na přechod nemusí být nutně jen poplatek nebo jiné přímo penězi vyjádřené plnění. Může mít i formu výpovědní doby, nutnosti změny registrace či jiné administrativní překážky. Právní předpis, jenž zavádění nákladů na přechod umožňuje či podporuje, tak může mít protisoutěžní dopad. Nelze přitom opomenout, že jistá výše nákladů na přechod může být legitimní a lze ji považovat za přijatelnou. Při tvorbě právního předpisu je tak nezbytné zajistit vyvážení zájmů dodavatelů na úhradech vydaných nákladů na přechod a celospolečenského zájmu na fungující hospodářské soutěži.

Potenciál je spojen i s deregulací dříve regulovaných odvětví. Díky deregulaci se hospodářské soutěži otevírají nové trhy, vznikají nové příležitosti pro dodavatele a je v obecné rovině dosahováno lepších výsledků pro spotřebitele. Tyto výhody jsou však spojeny také s jistými komplikacemi. Deregulace klade na zúčastněné strany, tedy stát, dodavatele i spotřebitele, nové nároky. Spotřebitelé se musí rozhodovat v nové situaci, kde jim neslouží známá vodítka a postupy,

jejich rozhodování je náročnější a vzniká silná potřeba dostupnosti informací. Taková situace poskytuje podmínky pro nepoctivé dodavatele, kteří nového stavu zneužívají k újmě spotřebitelů. To pak vytváří tlak na regulátora, aby svou regulaci v různém rozsahu obnovil a opět zjednodušil spotřebitelům rozhodování. Tomuto tlaku je vhodné čelit nikoli obnovením regulace daného trhu jako takové, a tím i opětovným vyloučením soutěže, ale například požadavky na informační povinnost či důsledným a nediskriminačním vymáháním stanovených pravidel.

Příklad:

Ke změnám v regulaci, které spotřebitele postavily před dosud neřešené situace spojené s dopady na hospodářskou soutěž, došlo v oblasti dodávek elektrické energie. Na tomto trhu vznikla řada nových dodavatelů, kteří oslovovali zákazníky s nejrůznějšími nabídkami. Pro řadu zákazníků byly tyto nabídky obtížně srozumitelné a v nové situaci se mnohdy nedokázali orientovat. Nová situace vyžadovala po zákaznících porovnávání a hodnocení nabídek, k čemuž mnohdy neměli dostatek informací ani zkušeností. V takové situaci si našly své místo poněkud nevybíravé obchodní praktiky, jež vedly ke vzniku tlaku na opětovnou regulaci odvětví. Cílem této regulace měla být ochrana zákazníků, došlo by však také k opětovnému svázání deregulovaného trhu, a tedy i omezení soutěže. Zákonodárce ani regulátor k opětovnému zavedení regulace nepřistoupili. S odstupem času lze říci, že období nejistoty je téměř překonáno a zákazníci mohou plně využívat výhod, které otevřená soutěž na trhu s elektřinou přináší.

Vyhodnocení checklistu

Výše uvedený seznam otázek poskytuje pouze první, předběžné zhodnocení, dle kterého lze získat informativní představu o tom, jestli hodnocený právní předpis či rozhodnutí má potenciál narušit hospodářskou soutěž. Otázky i k nim uvedené příklady a situace nemají ambici poskytovat úplný výčet všech situací a okolností, za kterých může právní předpis či rozhodnutí narušovat hospodářskou soutěž. Pokud však je odpověď na některou z výše uvedených otázek kladná, je narušení hospodářské soutěže opatřením orgánu veřejné správy velmi pravděpodobné. Je na místě v takovém případě provést podrobné zhodnocení dopadů právního předpisu či rozhodnutí na oblast hospodářské soutěže, důkladně zvážit nezbytnost problematických ustanovení a případně jejich znění upravit tak, aby nedocházelo k narušení hospodářské soutěže, popřípadě bylo takové narušení co možná nejmenší s ohledem na ostatní sledované zájmy.

Dozor nad orgány veřejné správy ve vybraných zahraničních právních řádech

Dozor nad orgány veřejné správy nelze považovat za klasickou kompetenci soutěžních úřadů. Převážná většina evropských států tento institut nezná a soutěžní pravidla aplikuje typicky na soutěžitele či sdružení soutěžitelů. Přesto není dozor nad orgány veřejné správy ve smyslu § 19a ZOHS vykonávaný Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže v evropských poměrech zcela ojedinělý. Mezi státy, které svým národním soutěžním orgánům svěřují obdobnou kompetenci, patří například Slovensko, Litva či Ukrajina.

Slovensko

Slovenská právní úprava dozoru nad orgány veřejné správy je téměř identická s ustanovením § 19a ZOHS. Ustanovení § 39 slovenského zákona o ochraně hospodářské soutěže¹⁹ stanoví, že „orgány státní správy při výkonu státní správy, obce a vyšší územní celky při výkonu samosprávy a při přeneseném výkonu státní správy a zájmové samosprávy při přeneseném výkonu státní správy nesmí zjevnou podporou zvýhodňující určitého podnikatele anebo jiným způsobem omezovat soutěž.“²⁰ Předmětné ustanovení však předpokládá, odlišně od § 19a ZOHS, že narušení bude zjevné. Slovenská soutěžní pravidla by se tak v tomto ohledu dala

považovat za mírnější v tom smyslu, že orgánům veřejné správy zakazují pouze taková jednání, která hospodářskou soutěž naruší citelněji.²¹

Pokud slovenský Protimonopolný úřad dospěje k závěru, že k porušení příslušných ustanovení antimonopolního zákona došlo, tuto skutečnost v rozhodnutí uvede a orgánu veřejné správy uloží pokutu do výše 66 tisíc eur (~ 1.8 milionu Kč).²² Slovenský soutěžní orgán má dále pravomoc svým rozhodnutím protisoutěžní jednání orgánu veřejné správy zakázat, případně mu uložit povinnost k odstranění protiprávního stavu.²³

Na Slovensku se v minulosti jednalo o poměrně často využívanou kompetenci, zejména pak v letech 2006, 2007 a 2008.²⁴ Protimonopolný úřad v tomto období vydal několik pravomocných rozhodnutí o porušení pravidel hospodářské soutěže ze strany orgánů veřejné správy, přičemž nejčastěji se porušení dopouštěly orgány územní samosprávy.²⁵

V letech 2009–2013 však dle výročních zpráv slovenského Protimonopolného úřadu nebylo zahájeno jediné správní řízení týkající se možného porušení § 39 SkHS.²⁶ Například v roce 2013 obdržel Protimonopolný úřad 16 podnětů na jednání orgánů veřejné správy, avšak správní řízení nezahájil



19 Zákon č. 136/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, ve znění pozdějších předpisů („SkHS“).

20 § 39 část VII SkHS „Jiné formy nedovoleného omezování soutěže“.

21 V minulosti zakazoval rovněž český federální zákon č. 63/1991 Sb., o ochraně hospodářské soutěže (předchůdce dnešního ZOHS) v § 18 orgánům státní správy a orgánům obcí vlastními opatřeními, **zjevnou** podporou nebo jinými způsoby omezit nebo vyloučit hospodářskou soutěž.

22 § 38 (3) SkHS.

23 § 22 (1) SkHS.

24 K tomu srov. výroční zprávy Protimonopolného úřadu Slovenské republiky za roky 2006, 2007 a 2008.

25 Srov. rozhodnutí Protimonopolného úřadu SR ze dne 21. 7. 2006 o porušení § 39 SkHS městem Zvolen za to, že svým nařízením o závazné části územního plánu týkající se energetiky došlo k porušení hospodářské soutěže; rozhodnutí ze dne 4. 4. 2006 o porušení § 39 SkHS hlavním městem Bratislavou mimo jiné tím, že uzavřela smlouvu o vzdálenosti reklamních tabulí se společností JCDecaux Slovakia, s. r. o.

26 K tomu srov. výroční zprávy Protimonopolného úřadu SR v letech 2009–2013. Jedinou výjimku tvoří rozhodnutí ve věci poplatků za pohřební služby vydané v roce 2012, kterým se antimonopolní úřad byl nucen opětovně zabývat z důvodu vrácení případu Nejvyšším správním soudem.

v žádném z nich. Všechny případy byly ukončeny v rámci předběžného šetření, tj. bez nutnosti zahájení správního řízení; antimonopolní úřad využil v mnohých z nich soutěžní advokacii. K možnému narušení hospodářské soutěže činností orgánů veřejné správy mělo docházet nejčastěji na trhu pohřebních služeb, tepelného a odpadového hospodářství.²⁷

Litva

Dle § 4 litevského soutěžního zákona²⁸ nesmí orgány veřejné správy narušit hospodářskou soutěž tím, že vykonávají činnost vztahující se k regulaci ekonomické aktivity v rámci Litevské republiky a dbát zachování férového soutěžního prostředí. Tyto subjekty nesmí zejména „přijímat právní akty, které by zvýhodňovaly či jinak diskriminovaly určité subjekty či skupiny těchto subjektů a které by přinášely rozdíly v soutěžních podmínkách pro podniky soutěžící na daném relevantním trhu, s výjimkou případů, kdy tyto rozdíly nelze překonat v důsledku požadavků jiných právních předpisů Litevské republiky“.



Litevský soutěžní orgán může zahájit s orgánem veřejné správy správní řízení a v něm vyslovit, že došlo k porušení soutěžních pravidel ve smyslu § 4 zákona. Porušitel může být mimo jiné vyzván, aby protisoutěžní ustanovení příslušného zákona novelizoval či zrušil anebo jinak napravit závadný stav. Pokud orgán veřejné správy požadavkům soutěžního orgánu nevyhoví, může být případ postoupen k projednání Nejvyššímu správnímu soudu.²⁹

27 Výroční zpráva Protimonopolního úřadu SR 2013. s. 23.

28 Zákon č. VIII-1099 Sb., o ochraně hospodářské soutěže ('LHS').

29 § 18 LHS.

Případy možného porušení soutěžních předpisů ze strany orgánů veřejné správy se týkaly například oblasti veřejných dopravních služeb, školení řidičů ve veřejných a odborných středních školách, veřejného nakládání s odpady, teplotností a stacionárních služeb v oblasti zdravotní péče. K porušení § 4 LHS docházelo nejčastěji činností orgánů územní samosprávy, konkrétně pak obcemi. V roce 2012 litevský soutěžní úřad shledal porušení soutěžních pravidel v pěti případech.³⁰

Ukrajina

Dozor nad orgány veřejné správy je upraven v ukrajinském zákoně na ochranu hospodářské soutěže, a to konkrétně ustanoveními §§ 15–17 tohoto zákona.³¹ *Orgánům veřejné moci a orgánům územní samosprávy* nesmí způsoby demonstrativně uvedenými v § 15 UHS narušit hospodářskou soutěž (např. vydáním rozhodnutí, nařízení). Ve smyslu ustanovení § 16 a 17 UHS jsou tyto orgány odpovědné rovněž za narušení hospodářské soutěže v důsledku delegace svých pravomocí na jiné subjekty a dále pak i za nabádání jiných k protisoutěžnímu jednání či jeho ospravedlňování.

Ukrajinská antimonopolní komise vydá rozhodnutí o tom, že došlo k porušení soutěžních pravidel a orgánu veřejné správy uloží, aby se protisoutěžního jednání zdržel; za některé typy jednání může být porušitelům soutěžních pravidel uložena i pokuta. Bez toho aniž by musela antimonopolní komise nutně zahajovat správní řízení, vydá dle svého uvážení závazné stanovisko, respektive doporučení, ve kterém porušiteli navrhne přijetí opatření k nápravě závadného stavu.³² Z dostupných zdrojů je rovněž patrné, že nezřídka dochází k ukončení šetření soutěžní advokací.

V roce 2012 dospěl antimonopolní úřad v celkem 622 případech k závěru o porušení §§ 15, 16 a 17 UHS; je tedy zřejmé, že kompetence dozoru nad orgány veřejné správy je ukrajinským soutěžním orgánem využívána poměrně často. Dle zkušeností antimonopolního komise se narušení hospodářské soutěže vyskytuje převážně v oblasti komunálních služeb, přidělování pozemků, popřípadě registrace majetku, leasingových služeb, dopravy a zdravotní péče.³³

30 Výroční zpráva litevského soutěžního orgánu za roky 2012 a 2013.

31 Ukrajinský zákon o ochraně hospodářské soutěže N 2210 - III ze dne 11.1.2001, Oddíl III Protisoutěžní jednání orgánů veřejné moci a orgánů územní samosprávy. Srov. také Zprávu OECD, 'Competition Law and Policy in Ukraine: OECD Peer Review' (1N 3P1, 2008).

32 § 46 UHS.

33 Výroční zpráva k vývoji soutěžního práva na Ukrajině. Ředitelství pro finanční a podnikové záležitosti. 12. 9. 2013. s. 16.

