



ÚŘAD PRO OCHRANU HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE



ÚOHSX005YU90

Číslo jednací:
ÚOHS-P247/2014/KD-8383/2014/850/MSk

Vyřizuje:
Mgr. Smejkalová

Brno 17. 4. 2014

Sdělení Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže

Vážení,

Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „**Úřad**“) obdržel dne 20. 3. 2014 Vaše podání, ve kterém mimo jiné žádáte o stanovisko ohledně zamýšleného principu teritoriality na úseku exekucí, resp. zavedení místní příslušnosti soudního exekutora. Konkrétně uvádíte, že Ministerstvem spravedlnosti je zvažována varianta zákonné úpravy, kdy by hospodářská soutěž neprobíhala mezi všemi soudními exekutory na celém území ČR, ale pouze na výrazně omezeném území (okres či kraj), za účasti zásadně menšího počtu exekutorů jako soutěžitelů. Dále upozorňujete, že v řadě případů by se mohlo jednat o jediného soudního exekutora v monopolním postavení, a to v okresech, v nichž sídlí pouze jeden soudní exekutor.

Vaše podání dále obsahuje dotazy týkající se toho, zda vnitrostátní regulace nuceného výkonu exekučních titulů soudními exekutory jako fyzickými osobami – podnikateli v rámci výkonu tzv. svobodného povolání podléhá pravidlům ochrany hospodářské soutěže, a pokud ano, jakým, a dále se dotazujete, zda při současně platných výrazných zákonných omezeních hospodářské soutěže na tomto relevantním trhu, zejména v podobě omezeného přístupu k povolání (princip numerus clausus) a cenové regulace (stanovená odměna exekutora), jsou vzhledem k aplikovatelným pravidlům přijatelná ještě další omezení v podobě rozdělení trhu, k němuž povede zavedení místní příslušnosti soudních exekutorů případně až na území soudních okresů, a pokud ano, za jakých předpokladů nebo podmínek.

Úřad předně konstatuje, že jeho působnost upravuje zákon č. 273/1996 Sb., o působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, ve znění pozdějších předpisů, a dále zejména zákon č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), v platném znění (dále jen „**zákon**“). Úřad na základě výše uvedených právních předpisů vykonává svou působnost v souvislosti s ochranou hospodářské soutěže proti jejímu vyloučení, omezení, narušení nebo ohrožení **dohodami soutěžitelů, zneužitím dominantního postavení soutěžitelů, spojením soutěžitelů či orgány státní správy při výkonu státní správy, orgány územní samosprávy při výkonu samosprávy a při přeneseném výkonu státní správy a orgány zájmové samosprávy při přeneseném výkonu státní správy**. Soutěžiteli se rozumí mj. fyzické a právnické osoby, které se účastní hospodářské soutěže nebo ji mohou svou činností ovlivňovat. Objektem soutěžně právní regulace je tedy ochrana hospodářské soutěže jako ekonomického a společenského systému a posláním Úřadu je chránit tento systém před jeho narušením.

Jak patrně z výše uvedeného Úřad není v této věci resortním orgánem, do jehož kompetence by spadala úprava oblasti výkonu rozhodnutí. Úřad se však k některým aspektům této problematiky opakovaně vyjadřuje z pohledu pravidel hospodářské soutěže a snaží se aktivně zapojit do diskuzí týkajících se nastavení podmínek na trhu služeb poskytovaných soudními exekutory, neboť z pohledu Úřadu se některá omezení jeví jako nadbytečná.

K Vašemu prvnímu dotazu, zda lze na soudní exekutory pohlížet jako na soutěžitele, Úřad uvádí následující. Soutěžitelem se rozumí dle § 2 odst. 1 zákona fyzické a právnické osoby, jejich sdružení, sdružení těchto sdružení a jiné formy seskupování, a to i v případě, že tato sdružení a seskupení nejsou právními osobami, pokud se účastní hospodářské soutěže nebo ji mohou svou činností ovlivňovat, i když nejsou podnikateli.

Z definice soutěžitele podávané z § 2 odst. 1 zákona je podstatná ta její část, podle níž se soutěžiteli rozumí osoby, které se účastní hospodářské soutěže nebo ji mohou svojí činností ovlivňovat. Při nalézání obsahu pojmu „soutěžitel“ z hlediska aplikace zákona o ochraně hospodářské soutěže nezbývá než vycházet z unijní judikatury, která českému synonymu odpovídající pojem „*undertaking*“ vymezila ve věcech (tehdejšího) Soudu první instance „Shell“¹ a Soudního dvora (dále jen „ESD“) „Höfner a Elser“². Podle těchto rozhodnutí v rámci soutěžního práva zahrnuje pojem „*undertaking*“ každou jednotku vykonávající hospodářskou činnost bez ohledu na její právní formu a způsob jejího financování. Výklad pojmu soutěžitel a „*undertaking*“ je tedy extenzivní a zahrnuje jakoukoli jednotku ve smyslu „ekonomická entita“, která provozuje hospodářskou činnost v nejširším smyslu. ESD dále konstatoval, že každá jednotka, která vykonává hospodářskou činnost, může být považována za splňující znaky „*undertaking*“ bez ohledu na její právní status a způsob, kterým je financována³. Není ani rozhodující, zda je tato činnost vykonávána za účelem dosažení zisku či nikoli. Za jednotky naplňující znaky „*undertaking*“ pak byly v unijní judikatuře mimo jiné považovány subjekty vykonávající tzv. svobodná povolání, tedy např. advokáti, vynálezci nebo i „*operní pěvci světové kvality*“⁴.

Obdobný náhled na danou problematiku zastává i Evropská komise, která např. i ve Vámi zmíněné Zprávě týkající se hospodářské soutěže u svobodných povolání uvedla, že osoby vykonávající svobodná povolání jako např. architekti, lékárníci vykonávají hospodářskou činnost a z toho důvodu na ně plně dopadají pravidla hospodářské soutěže. Úřad učinil v této souvislosti k Evropské komisi dotaz, zda lze obdobně nahlížet i na osoby soudních exekutorů. Ve svém neformálním stanovisku Komise uvedla, že z jejího pohledu i soudní exekutoři naplňují s největší pravděpodobností pojem soutěžitel. Ve světle výše uvedených závěrů má tedy Úřad za to, že činnost soudních exekutorů je třeba považovat za provozování hospodářské činnosti, neboť i tyto subjekty vstupují se svojí nabídkou na trh.

K Vašemu dalšímu dotazu, zda jsou vzhledem k aplikovatelným pravidlům přijatelná ještě další omezení v podobě rozdělení trhu, Úřad poznamenává, že v této věci již v září roku 2012 adresoval Poslanecké sněmovně dopis, který obsahoval negativní vyjádření k novele zákona č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů, ve znění

¹ Rozsudek T-11/89, Shell International Chemical Company Ltd. v. Commission, 1992, ECR II -757

² Rozsudek C-41/90 ve věci Klaus Höfner et Fritz Elser v. Marottron, 1991, ECR I-1979

³ Rozsudek C-41/90 ve věci Klaus Höfner et Fritz Elser v. Marottron, 1991, ECR I-1979

⁴ Rozhodnutí Evropské komise IV/29.559 ve věci RAI/UNITEL, Úřední věstník (1978) L 157/39

pozdějších předpisů⁵. Úřad v tomto dopise konkrétně poukázal na problematičnost změny znění § 28 exekučního řádu⁶ a upozornil, že by navrhovanou úpravou mohlo dojít k výraznému omezení hospodářské soutěže na trhu služeb exekutorů.

Posledním dosavadním krokem, který Úřad v této věci učinil, byl dopis předsedy Úřadu ze dne 5. března 2014 zasláný ministryni spravedlnosti, který vyjadřoval stanovisko Úřadu k nastavení podmínek na trhu služeb poskytovaných soudními exekutory. Úřad v něm mimo jiné formuloval některé problematické body spjaté s principem teritoriality, které by mohly vést k narušení hospodářské soutěže na trhu služeb poskytovaných soudními exekutory. Úřad vyjádřil své přesvědčení, že soudní exekutoři jako podnikatelské subjekty navzájem soutěží v poskytování svých služeb a nelze připustit, aby došlo ze zákona k rozdělení trhu, neboť by byla omezena přirozená konkurence mezi soudními exekutory, trh by se přestal vyvíjet a stagnoval by. Lze předpokládat, že omezením soutěže by patrně utrpěla i kvalita soudními exekutory nabízených služeb. Dále je třeba zmínit, že věřitelé by při vymáhání svých pohledávek měli být nadáni možností výběru libovolného soudního exekutora.

Z pohledu Úřadu by tedy byla úprava, která by zavedla územní princip při výběru soudního exekutora, v rozporu s normami na ochranu hospodářské soutěže, neboť by mohla vést k výraznému omezení soutěže mezi soudními exekutory. Úřad je toho názoru, že doposud nebylo objasněno, proč je jediným možným východiskem z problémů, které mohou na trhu existovat, zavedení principu teritoriality vedoucí k omezení hospodářské soutěže. Úřad je přesvědčen, že dosud uváděné důvody, spočívající zejména v ochraně práv dlužníka, jsou řešitelné i jinými způsoby, bez omezení hospodářské soutěže.

Úřad pro úplnost dodává, že výše specifikovaným dopisem bylo ministryni spravedlnosti dále sděleno i stanovisko Úřadu vztahující se k odměnám soudních exekutorů. Úřad má za to, že odměny soudních exekutorů mají představovat ceny maximální a nikoli odměny pevné, od nichž není možné se odchýlit, a soudní exekutor by měl disponovat legitimním oprávněním účtovat si nižší odměnu, než činí tarifní výše stanovená vyhláškou. Stejně tak by měl být soudní exekutor oprávněn po vlastním uvážení od požadování odměny zcela upustit. Úřad si je vědom skutečnosti, že odměny soudních exekutorů jsou upraveny vyhláškou Ministerstva spravedlnosti č. 330/2001 Sb., o odměně a náhradách soudního exekutora, o odměně a náhradě hotových výdajů správce podniku a o podmínkách pojištění odpovědnosti za škody způsobené exekutorem, nicméně z tohoto ani jiného právního předpisu výslovně nevyplývá, že je vyloučena aplikace norem upravujících pravidla hospodářské soutěže. Opačný výklad by znamenal protizákonnou rezignaci na dodržování tržních principů a byl by ve zjevném rozporu se zájmy spotřebitelů České republiky.

Na závěr Úřad pro úplnost dodává, že skutečnost, že některá oblast vykazuje v důsledku nastavení zákonných kritérií sníženou kvalitu soutěžního prostředí, ale současně není naplněna žádná ze skutkových podstat uvedených v zákoně o ochraně hospodářské soutěže, je Úřadu dána možnost jednat pouze neformálním způsobem nebo v případě změny právní úpravy vyjádřit své připomínky k návrhu zákona v legislativním procesu.

⁵ Sněmovní tisk č. 537

⁶ Toto ustanovení mělo nově zavést do českého právního řádu princip teritoriality při výběru exekutorského úřadu.

Úřad Vám tímto děkuje za projevenou důvěru, s níž jste se na něj obrátili, a v případě obdržení stanoviska Ministerstva spravedlnosti nebo jiného posunu ve věci Vás bude informovat.

S pozdravem

Mgr. Igor Pospíšil
ředitel Odboru kartelů

Obdrží:

Mgr. Tomáš Grepl, advokát
AK Skalka & Grepl & Černý
Horní nám. 365/7
779 00 Olomouc