

K čemu jsou výluky z dozorové pravomoci Úřadu nad přestupky v podobě narušení hospodářské soutěže orgány veřejné správy?						
---	--	--	--	--	--	--

JUDr. Jiří Kindl, M.Jur., Ph.D., advokát

jiri.kindl@weil.com

Svatomartinská konference, Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, Brno
PANEL II: NARUŠENÍ HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE ORGÁNY VEŘEJNÉ SPRÁVY

Úvod

VÝLUKY Z DOZOROVÉ PRAVOMOCI ÚŘADU

- Co zahrnují?
- Má to smysl?
- Zbývá vůbec něco Úřadu ke kontrole?
- Jaký je důsledek výluk?
- Úvahy *de lege ferenda*

§19a odst. 1 a 2 OHS

(1) Orgán veřejné správy nesmí **při výkonu veřejné moci** bez ospravedlnitelných důvodů narušit hospodářskou soutěž zejména tím, že

- a) zvýhodní určitého soutěžitele nebo skupinu soutěžitelů,
- b) vyloučí určitého soutěžitele nebo skupinu soutěžitelů z hospodářské soutěže, nebo
- c) vyloučí soutěž na relevantním trhu.

(2) Úřad **nevykonává dozor** nad činností orgánů veřejné správy podle odstavce 1, která je

- a) prováděna ve formě **rozhodnutí nebo jiných úkonů podle správního řádu** nebo daňového řádu, nebo
- b) **poskytováním veřejné podpory**, včetně podpory malého rozsahu²²⁾.

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

Rozhodnutí a jiné úkony dle správního řádu (1)

- Záměrem zřejmě bylo vyhnout se tomu, aby Úřad byl další přezkumnou instancí a přezkoumával „zákonnost“ rozhodnutí jiných správních úřadů z hlediska souladu s pravidly hospodářské soutěže
- Nicméně to by maximálně dávalo smysl u vyloučení „rozhodnutí“
- Výluka „jiných úkonů“ dle správního řádu je velmi široká:
 - jde jak o nějak upravené úkony – vyjádření, osvědčení, sdělení, různé procesní úkony v rámci správního řízení či i před jeho zahájením, veřejnoprávní smlouvy, opatření obecné povahy,
 - ale i neupravené úkony – viz § 158 SpŘ, který se týká tzv. neupravených úkonů správního orgánu
- Pokud by daná výluka byla takto vykládána, pak bude prakticky veškerá činnost orgánů veřejné správy jakožto správních orgánů vyloučena z dozorové pravomoci Úřadu
- Bylo toto záměrem?
- Lze to vykládat úžeji?

Rozhodnutí a jiné úkony dle správního řádu (2)

- Lze to vykládat úžeji?
 - Ano – například je možné si představit výklad, že se za jiné úkony dle správního řádu nebudou považovat úkony dle jiných právních předpisů, byť by se případně SpŘ jako obecný předpis aplikoval subsidiárně
 - Ano – lze si představit, že se nebude vztahovat na tzv. neupravené úkony, byť je na ně vztažen režim části čtvrté SpŘ
- Výluka by se neměla vztahovat na úkony dle kontrolního řádu (ale subsidiarita správního řádu)
- Otázka – jak vyložit aplikaci výluky na rozhodnutí a úkony dle nového přestupkového zákona? (ale subsidiarita správního řádu)
- **Souhrnně řečeno:**
 - **výluka v tomto znění je nešťastná**
 - **znění by mělo být buď vypuštěno ...**
 - **anebo změněno (omezení na rozhodnutí, kde existuje instanční přezkum)**

Poskytování veřejné podpory (1)

- **Čl. 107 SFEU (dříve čl. 87 SES):**

1. Podpory poskytované v jakékoli formě státem nebo ze státních prostředků, které narušují nebo mohou narušit hospodářskou soutěž tím, že zvýhodňují určité podniky nebo určitá odvětví výroby, jsou, pokud ovlivňují obchod mezi členskými státy, neslučitelné s vnitřním trhem, nestanoví-li Smlouvy jinak.

- **Čl. 108 SFEU (dříve čl. 88 SES):**

3. Komise musí být včas informována o záměrech poskytnout nebo upravit podpory, aby mohla podat svá vyjádření. Má-li za to, že takový záměr není s ohledem na článek 107 slučitelný s vnitřním trhem, zahájí neprodleně řízení podle odstavce 2. Dotyčný členský stát neprovede zamýšlená opatření, dokud Komise v tomto řízení nepřijme konečné rozhodnutí.

- **§ 2 písm. b) zák. č. 215/2004 Sb.:** „Pro účely tohoto zákona se rozumí ... podporou malého rozsahu podpora poskytnutá na základě přímo použitelných právních předpisů Evropské unie o podpoře de minimis“

Poskytování veřejné podpory (2)

- Definiční znaky veřejné podpory (srov. zejm. **Sdělení Komise o pojmu státní podpora**):
 - **Poskytnutí výhody určitému podniku nebo odvětví před ostatními podniky**
 - **V jakékoli formě**
 - Pojem podniku (srov. kauzu *ACEA-Electrabel*, C-480/09P)
 - Kritérium selektivity v. obecná opatření
 - Test tržního (soukromého) investora / věřitele / prodejce / kupujícího
 - **Poskytována státem** nebo („a“ ?) ze státních (veřejných) prostředků
 - Přesun státních prostředků, vzdání se příjmu, i jen potenciální dopad
 - Přičitatelnost státu (kauza *Stardust Marine*; C-482/99)
 - Podpora v. regulace trhu (kauza *Preussen Elektra*, C-379/98; *Essent*, C-206/06)
 - **Ovlivňuje obchod mezi členskými státy EU**
 - Test materiality – široce vykládáno (ale *de minimis* nařízení – nyní nařízení Komise č. 1407/2013)
 - **Narušuje nebo může narušit hospodářskou soutěž.**
- Uvedené znaky jsou kumulativní. Nenaplnění byť jen jednoho má proto za následek, že se nejedná o veřejnou podporu regulovanou unijním právem.

Poskytování veřejné podpory (3)

- Záměrem výluky zřejmě bylo vyhnout se přezkumu opatření, která spadají do dozorové pravomoci Evropské komise
- ALE:
 - Komise nedohlíží na všechny „podpory“, ale jen na ty, které splňují definici čl. 107 SFEU
 - Například jsou tak vyloučeny „podpory“, které nemají vliv na obchod mezi členskými státy
 - *De minimis* podpora vlastně vůbec nemusí být podporou dle čl. 107 SFEU (bude chybět znak vlivu na obchod mezi členskými státy anebo narušení hospodářské soutěže)
- Nabízel by se rozumný výklad, že pravomoc Úřadu posuzovat opatření zakládající podporu (a s tím spojené zvýhodnění určitého podniku) je vyloučena jen u podpor splňujících všechny znaky dle čl. 107 SFEU
- Proti tomu ale svědčí výslovné zahrnutí do výluky i podpory malého rozsahu ...

Poskytování veřejné podpory (4)

- **Souhrnně řečeno:**
 - Stávající znění výluky je nešťastné
 - Mělo by být buď vypuštěno ...
 - Anebo změněno
 - Nevylučovat pravomoc Úřadu u *de minimis* podpory
 - Tzn. vyložit dané ustanovení tak, že není vyloučena aplikace §19a OHS u podpory ryze lokálního charakteru, které nespadnou do pravomoci Komise
- Navíc si lze představit, že Úřad by mohl kontrolovat dodržování *standstill obligation* dle čl. 108 odst. 3 SFEU
 - Nepůjde o rozpor s pravomocí Komise
 - Pravomoc Úřadu by byla doplňková k pravomoci Komise obdobně jako tomu je u pravomoci národních soudů

Co si počít s výlukami? (1)



Co si počít s výlukami? (2)

- **Pokud budou výluky vykládány příliš široce, nezbude toho moc, co by mohl Úřad kontrolovat ...**
- Platí totiž, že přešůpek se nevztahuje na
 - jinou než vrchnostenskou činnost orgánů veřejné správy (tj. mimo výkon veřejné moci)
 - zákonnou legislativu
 - nařízení vlády
- Výluky navíc vylučují ...
 - Při široké aplikaci výluky by se nevztahoval na žádná rozhodnutí či jiné úkony dle SpŘ a DŘ (včetně předpisů, k nimž se uplatní subsidiárně)
 - Neaplikoval by se ani na opatření, která by mohla zakládat veřejnou podporu (byť by nebyly všechny znaky čl. 107 SFEU splněny)
- Co by tedy zbylo?
 - „Sekundární“ legislativa orgánů veřejné správy (včetně samosprávy)?
 - I to je však některými prameny vylučováno ...
 - Navíc – proč má být vyloučeno např. opatření obecné povahy a ne právní předpis (vyhláška)?

Co si počít s výlukami? (3)

- §19a(2): Úřad nevykonává dozor nad činností orgánů veřejné správy podle odstavce 1, která je ...
- Toto uvození není obvyklé:
 - Zejména z něj nevyplývá, že by jednání dle odstavce 2 nebyla přestupkem porušujícím § 19a odst. 1 OHS (srov. také § 22aa odst. 1 písm. b) OHS)
 - Plyne z něj pouze to, že nad těmito přestupky nevykonává dozor Úřad pro ochranu hospodářské soutěže
- Co to znamená?
 - Možnost soukromého vymáhání ve smyslu §2972 a §2990 ObčZ
 - Co s tím, že jednání rozporné s §19a odst. 1 OHS je označeno za přestupek (§22aa odst. 1 písm. b) OHS), které by měl projednávat Úřad (§22b odst. 4 OHS), ale současně je uvedeno, že Úřad nevykonává dozor (§19a odst. 2 OHS) – tzn. lze tvrdit, že o přestupek jde, ale Úřad není určen k jejich projednání, a v takovém případě by tedy měla platit obecná ustanovení o věcné příslušnosti orgánů k projednání přestupku?
 - To by znamenalo, že by přestupky dle §19a odst. 1 OHS vyloučené z dozoru Úřadu dle odst. 2 mohl projednávat orgán obce s rozšířenou působností? (§60 odst. 1 PřestZ)
 - Co je alternativou? – přestupek, který nemůže být stíhán?
- **Souhrnně řečeno: znění je nešťastné; mělo by být změněno, anebo vypuštěno**

RÁD ZODPOVÍM PŘÍPADNÉ DOTAZY

jiri.kindl@weil.com

© Jiří Kindl, 2017