



ÚŘAD PRO OCHRANU HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE

Od roku 1991 dohlíží nad dodržováním pravidel korektní hospodářské soutěže český antimonopolní úřad. Jeho sídlem se nestalo hlavní město Praha, jako centrum klíčových orgánů státní správy, ale Brno, což deklaruje nezávislost Úřadu v rozhodování. V letech 1992–1996 byl tento úřad nahrazen Ministerstvem pro hospodářskou soutěž. Změna byla odůvodněna probíhající ekonomickou transformací a především úlohou, kterou plnilo ministerstvo v privatizačním procesu. Činnost Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (ÚOHS) se přímo nebo nepřímo dotýká každého občana České republiky. Úřad vytváří podmínky pro rozvoj hospodářské soutěže, dohlíží na zadávání veřejných zakázek a monitoruje poskytování veřejných podpor. ÚOHS je ústředním orgánem státní správy, který je zcela nezávislý ve své rozhodovací činnosti. V čele Úřadu je předseda, kterého jmenuje na návrh vlády prezident republiky. Funkční období předsedy je šestileté a nikdo nemůže být jmenován na více jak dvě funkční období. Předseda Úřadu nesmí být členem žádné politické strany nebo politického hnutí.

Z FUNGUJÍCÍ SOUTĚŽE PROFITUJE OBČAN

Soutěž mezi firmami je základním mechanismem tržní ekonomiky a podporuje inovaci, omezuje výrobní náklady a zvyšuje výkonnost celého hospodářství. Pouze firmy stimulované konkurencí nabízejí výrobky a služby, které jsou konkurenceschopné z hlediska ceny a kvality. Soutěž má velký význam zejména pro spotřebitele, neboť silná konkurence mu umožňuje výběr ze širšího sortimentu zboží za nižší ceny. Je tak jednoduchou, ale velmi účinnou zárukou optimálního stavu z hlediska kvality i ceny výrobků a služeb. Efektivní hospodářská soutěž je klíčovým motorem pro generování konkurenceschopnosti a ekonomického růstu. Efektivní je zejména tehdy, když je trh tvořen na sobě navzájem nezávislými firmami, které jsou vystaveny konkurenčnímu

tlaku. Aby byla zajištěna schopnost dodavatelů vyvíjet tento tlak, vymezuje soutěžní právo zakázané praktiky, které jsou způsobilé soutěž omezit. Proti takovýmto praktikám pak zasahuje antimonopolní úřad s primárním cílem odstranit jejich negativní vliv na soutěž.

KARTELOVÉ DOHODY

Nejnámějším příkladem zakázaných dohod jsou dohody o přímém určení cen. Občan v takovýchto případech nemá možnost nakupovat za konkurenční ceny. Zpravidla dochází k nárůstu cen, které by za situace normálního fungování soutěže byly nižší. Neměně závažné jsou také dohody o rozdělení trhu. Firmy si přirozeně nekonkurují, trh se nevyvíjí a stagnuje. Noví soutěžitelé pak mají velké problémy se na trhu etablovat. Kartelové dohody uzavírají soutěžitelé s cílem omezit soutěž, rozdělit si a ovládnout trh. Mají jim zajistit pravidelný zisk bez rizika, že se na trhu objeví konkurent, který by je vlastní aktivitou a lepší nabídkou služeb mohl ohrozit. Vzhledem k tomu, že však obvykle potírají stimuly k provádění inovací nebo snižování nákladů, mohou být pro své jednotlivé členy postupně spíše svěřací kazajkou dalšího vývoje a růstu. Právě pro tyto situace vytvořily antimonopolní úřady tzv. Leniency program. Příslušná firma má možnost informovat ÚOHS o existenci kartelové dohody, a pokud Úřadu poskytne zcela nové informace, má vysokou šanci, že v následném správním řízení vyvázne bez pokuty. V českém prostředí tohoto programu jako první účinně využil jeden z výrobců energetických nápojů, kterému hrozila za zakázanou smlouvu o výhradním prodeji až dvacetimilionová pokuta. V současnosti se možnost aplikace leniency vztahuje pouze na horizontální kartely.

Zakázané ovšem nejsou pouze dohody o rozdělení trhu nebo přímém určení cen. Kartelové dohody jsou velice sofistikované a případy, kdy pracovníci ÚOHS získají dokument o jejich uzavření s podpisy všech účastníků, jsou raritou. Zakázané je také například jednání ve vzájem-



né shodě nebo dohoda o výměně informací. Soutěžitelé se mají totiž chovat na trhu navzájem nezávisle a nesmí své jednání koordinovat. Porušení zákona se tak v minulosti dopustily například obchodní řetězce, významné strojírenské firmy, nebo zemědělství prvovýrobci. Tyto subjekty byly za své jednání sankcionovány. ÚOHS rovněž ve snaze o maximální transparentnost a předvídatelnost své činnosti vydal Zásady postupu při stanovování pokut. Na základě této metodiky mohou soutěžitelé zjistit, jaká sankce jim může za nezákonné jednání hrozit.

ZNEUŽITÍ DOMINANTNÍHO POSTAVENÍ

V České republice stejně jako v dalších zemích existují trhy s takzvanými přirozenými monopoly. Jedná se především o síťová odvětví. Není totiž rentabilní, aby existovaly například dvě paralelní sítě, které dodávají do domu elektřinu, plyn nebo teplo. Firmy s dominantním nebo dokonce monopolním postavením pak mají na trhu natolik silnou pozici, která jim dovoluje chovat se na svých konkurentech, ale i dodavatelích a odběratelích do značné míry nezávisle. Situaci na trhu pak obvykle kontroluje a koriguje příslušný odvětvový regulátor a také antimonopolní úřad. Cílem činnosti ÚOHS je ochrana hospodářské soutěže jako fenoménu. Zákon o ochraně hospodářské soutěže je přitom přísnější na soutěžitele v dominantním postavení, než na jejich konkurenty, jejichž pozice na trhu je marginální. Nepovoluje jim proto chování, které naopak malá firma může konat zcela bezrestně. Kdyby tomu totiž bylo naopak, velice pravděpodobně by dominantní hráč postupně upevňoval svoji pozici a následně by zvyšoval ceny svých výrobků, což by mělo negativní vliv na soutěž i ceny pro spotřebitele. Příkladem je situace na trhu s plynem v České republice, kde existuje prakticky pouze jediný dodavatel této strategické suroviny. Jeho chováním na trhu, kde teprve postupně dochází k liberalizaci se proto ÚOHS pravidelně zabývá. V roce 2000 například ÚOHS konstatoval, že jeden z regionálních distributorů plynu zneužil

svého dominantního postavení, když neoprávněně vybíral od svých zákazníků poplatky za osazení plynoměru. Pokutovaná společnost byla nakonec nucena závadný stav napravit a neoprávněně vybrané peníze vrátit. Svým zákazníkům se také omluvila. Velice časté je rovněž porušování zákona ze strany dominantních telekomunikačních operátorů, kteří používají i nezákonné prostředky k tomu, aby si své dominantní postavení na liberalizované trhu udrželi. Poskytovány byly například balíčky služeb s volnými minutami, takže zákazník nevěděl, kdy tuto výhodnou nabídku již vyčerpal a dále volal raději přes dominantního operátora, ač by mu konkurence zajistila za tato volání výhodnější cenu. Zakázány jsou také tzv. věrnostní rabaty, kterými soutěžitel v dominantním postavení zvýhodňuje jedny klienty před druhými. Ti s méně výhodnou smlouvou jsou pak v konečném důsledku jednáním dominantanta poškozováni, protože za stejný objem služeb musí vynaložit větší objem finančních prostředků.

FÚZE

Posuzování spojování soutěžitelů je třetím pilířem ochrany hospodářské soutěže. Fúze firem jsou v hospodářské soutěži běžným jevem. Větší hráči skupují menší s cílem získat na trhu ještě vlivnější postavení. Antimonopolní úřady proto posuzují ty největší fúze, ke kterým na jednotlivých trzích dochází. Tam, kde by v důsledku zamýšleného spojení mohlo dojít k narušení hospodářské soutěže, jsou přijímány závazky ze strany fúzujících firem. Teprve potom je fúze povolena. Jen zcela ojediněle je navrhované spojení zakázáno.

ÚOHS také zaznamenal případy, kdy soutěžitelé, kterým spojení nebylo povoleno, požádali o souhlas s fúzí znovu. Pokud mezitím došlo ke změnám na trhu, mají přitom šanci se svým návrhem uspět. ÚOHS tak například začátkem roku 2006 povolil spojení dvou největších firem na pekárenském trhu v ČR, ač toto spojení v minulosti zakázal. V novém správním řízení byl mj. zohledněn fakt, že spojením



ÚŘAD PRO OCHRANU HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE

tř. Kpt. Jaroše 7, 604 55 Brno

tel.: + 420 542 167 233

fax: + 420 542 167 112

e-mail: posta@compet.cz

www.uohs.eu



vzniklý subjekt již nebude, na rozdíl od svých konkurentů, z pohledu k přístupu k surovinám soběstačný a bude si je muset zajišťovat dodávky. Jeden z fúzujících subjektů totiž v průběhu roku 2005 odprodal své majetkové podíly na trzích mlýnských výrobků. I tak vznikl na trhu subjekt s vedoucím postavením, podíly konkurence však nevykazují výraznější odstup. Smyslem ochrany hospodářské soutěže v oblasti fúzí není mařit podnikatelské plány firem, ale zasahovat pouze tehdy, když je navrhované spojení způsobilé narušit soutěž na trhu.

VEŘEJNÉ ZAKÁZKY

Cílem dohledu nad zadáváním veřejných zakázek je hospodárné využívání veřejných prostředků při respektování pravidel soutěže. Dohled nad touto oblastí vykonává ÚOHS od roku 1995. Zadávání veřejných zakázek v České republice je obdobně jako v ostatních zemích velice sledovaná oblast, neboť jejich prostřednictvím prochází značná část veřejných prostředků a veřejnost má pochopitelně zájem na tom, aby tyto prostředky byly vynakládány účelně a hospodárně. Cílem ÚOHS je dosáhnout zejména prostřednictvím rozhodovací činnosti takové praxe, která by zabezpečovala volnou a svobodnou soutěž mezi dodavateli zakázek a současně provedení výběru nejhodnější nabídky transparentním způsobem bez diskriminace uchazečů. Konečným cílem je úspora veřejných finančních prostředků. Zadavatelé by k jednotlivým tendrům měli přistupovat odpovědně a minimalizovat by se měly především případy zjevného obcházení zákona o veřejných zakázkách. Jde zejména o situace, kdy zadavatel, ať již úmyslně nebo z nedbalosti, zadá například veřejnou zakázku v objemu mnoha milionů korun bez výběrového řízení přímo jedné firmě, aniž by využil výhod soutěžního prostředí a konkurenčních nabídek. Základními prvky soutěže o zakázku, které je povinen zadavatel zajistit, je přitom transparentnost výběrového řízení a rovnost a nediskriminace jednotlivých uchazečů. V případě,

že ÚOHS zjistí porušení zákona, může zvolit tzv. nápravná opatření, tedy například vrátit některého z neoprávněně zadavatelem vyloučených uchazečů do hry nebo například zrušit celé zadání veřejné zakázky. Pokud je v době, kdy ÚOHS získá indicie o porušení zákona zakázka již realizována, nemůže již ukládat opatření k nápravě, ale pouze pokuty.

Zvláštní kategorií, která souvisí s veřejnými zakázkami i hospodářskou soutěží, jsou kartelové dohody jednotlivých uchazečů. Ti se například mezi sebou domluví, která z firem podá nejnížší cenovou nabídku, aby tendr mohla vyhrát a v tom příštím si své pořadí prohodí. Nabídky však shodně předraží a zadavatel je tak nucen za realizaci zaplatit mnohem více, než kdyby si vítěze mohl vybrat na základě férové soutěže z plně konkurenčních nabídek.

VEŘEJNÁ PODPORA

Kontrola zákonných pravidel pro poskytování veřejné podpory má za cíl minimalizaci nedůvodných zvýhodnění účastníků trhu či odvětví výroby v hospodářské soutěži na úkor ostatních subjektů. Tento postup směřuje k zachování či nastavení zdravých tržních podmínek a efektivní hospodářské soutěži. Individuální zvýhodňování některých firem totiž nevede k zajištění dlouhodobé prosperity a hospodářského růstu a v jeho důsledku se může stát, že soutěžitelé, kteří neobdrželi veřejnou podporu, se dostanou do nepřekonatelných obtíží a budou nuceni trh opustit. Z tohoto důvodu existuje obecný zákaz veřejných podpor a slučitelnost jejich poskytnutí je vázána pouze na mimořádné situace. ÚOHS rozhodoval o slučitelnosti veřejných podpor poskytovaných Českou republikou s komunitárním právem celkem 4 roky, a to do 1. 5. 2004. Od vstupu naší země do Evropské unie převzala rozhodovací pravomoc Evropská komise. ÚOHS nadále funguje jako monitorovací, koordinační a poradenský orgán, který radí poskytovatelům státní pomoci jak v jednotlivých



případech postupovat. Příkladem, kdy antimonopolní instituce může svým rozhodnutím přispět k příjmům do státního rozpočtu, je nepovolená podpora v případě privatizace OKD. Vláda České republiky se rozhodla prodat svůj podíl v této firmě společnosti KARBON INVEST za 2,25 mld. korun. Tento krok však ÚOHS v roce 2004 nepovolil, protože by se jednalo o nedovolenou veřejnou podporu. Tržní hodnota zmíněného akciového podílu totiž byla, jak se nakonec ukázalo, o téměř dvě miliardy vyšší.

PREVENCE A POSTUP ÚŘADU

Cílem činnosti Úřadu je zejména prevence namísto represe. Pokuty jsou ukládány v případě nejzávažnějších porušení zákona o ochraně hospodářské soutěže. ÚOHS často varuje významné soutěžitele před jejich možným protisoutěžním jednáním. Některé prohřešky jsou také řešeny ještě ve stadiu šetření. V případě zahájení správního řízení mají soutěžitelé dále možnost přijmout závazky, které vedou k odstranění protisoutěžního stavu. Teprve pokud ani tento postup nepomáhá, přichází na řadu možnost vysoké sankce, která může dosáhnout až 10 % z čistého ročního obrátu. Řízení u ÚOHS jsou dvoustupňová. V první instanci rozhoduje příslušný ředitel. V případě podaného rozkladu vydává konečný verdikt předseda ÚOHS. Ten rozhoduje na základě návrhu rozkladové komise, jež je jeho poradním orgánem. Většinu této komise tvoří odborníci, kteří nejsou zaměstnanci ÚOHS. Soutěžitelé mohou proti pravomocnému rozhodnutí ÚOHS podat žalobu k soudu – instance jsou následující: Krajský soud v Brně, Nejvyšší správní soud, Ústavní soud. Jednotliví soutěžitelé se také mohou na soudy obrátit se žalobou týkající se vymáhání náhrady škody způsobené protisoutěžním jednáním jejich konkurenta. Jako podklad k podání žaloby jim obvykle slouží pravomocné rozhodnutí antimonopolního úřadu.

SOUTĚŽNÍ ADVOKACIE

Soutěžní advokacie je souhrn všech aktivit zaměřených na podporu vzniku a rozvoje konkurenčního prostředí, včetně zvyšování obecného povědomí veřejnosti o prospěšnosti hospodářské soutěže. Důsledné prosazování soutěžních principů přispívá k rozvoji jednotlivých odvětví. ÚOHS pravidelně analyzuje klíčové trhy, dává připomínky k návrhům zákonů, zveřejňuje svoje stanoviska, vydává rozhodnutí. Cílem je přispět k zlepšení situace na dotčených trzích, odstraňování bariér a napomáhat konkurenceschopnosti. V roce 2008 ÚOHS zveřejnil Oznámení o alternativním řešení některých soutěžních problémů, kde dává jasně najevo, které případy mohou být řešeny formou soutěžní advokacie.

MEZINÁRODNÍ SPOLUPRÁCE

Od 1. 5. 2004 se stalo na území České republiky přímo aplikovatelným právo Evropských společenství. ÚOHS tak na případech s komunitární dimenzí úzce spolupracuje s Evropskou komisí. Existuje princip pro alokaci jednotlivých případů, jenž má zajistit, že jedním případem se bude zabývat zpravidla jen jediný regulátor, tedy národní soutěžní úřad nebo Evropská komise. Snižuje se tak riziko, že by o téže věci bylo rozhodnuto několika úřady, a to i rozdílně. Tento princip, tzv. ONE STOP SHOP, je v posledních letech posílen v souvislosti s probíhající reformou evropského soutěžního práva. Spolupráce národních soutěžních úřadů a Komise je koordinována v rámci sítě European Competition Authorities (ECA) a European Competition Network (ECN). Případy, které mají dopad na evropský trh, posuzuje přímo Evropská komise. Týká se to zejména velkých fúzí, ke kterým ale má ÚOHS právo vznést své připomínky s ohledem na jejich dopad na trh České republiky. Český antimonopolní úřad na druhé straně již rozhodoval několik řízení, ve kterých shledal porušení komunitárního práva. ÚOHS spolupracuje také s dalšími institucemi mimo Evropskou unii. Koncem roku 2005 byla například obnovena spolupráce s Federální antimonopolní službou Ruské federace.



ÚŘAD PRO OCHRANU HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE