



Munich Personal RePEc Archive

**POSITION OF THE COMPETITION
CONTROL OFFICE IN POLICY OF
COMPETITIVE PROTECTION OF
ECONOMICAL COMPETITION**

Pellešová, Pavlína

2008

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/12093/>
MPRA Paper No. 12093, posted 11 Feb 2009 01:33 UTC

ROLE ÚŘADU PRO OCHRANU HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE V POLITICE TVORBY A OCHRANY KONKURENČNÍHO PROSTŘEDÍ

POSITION OF THE COMPETITION CONTROL OFFICE IN POLICY OF COMPETITIVE PROTECTION OF ECONOMICAL COMPETITION

PELLEŠOVÁ Pavlína

Abstrakt

Článek se zabývá postavením Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, který je ústředním orgánem státní správy pro podporu a ochranu hospodářské soutěže proti jejímu nedovolenému omezování. Efektivní soutěž je rozhodujícím faktorem pro zvyšování konkurenceschopnosti a ekonomického růstu dané země. Autorka se proto zaměřila na analýzu zásahů úřadu, jehož základním cílem je odstranit negativní vlivy na hospodářskou soutěž v kontextu realizace koordinované politiky EU.

Abstract

Article is concerned with the position of the ÚpKHS (Office for Economic Competition), which is the central administrative body for support and protection of trade competition against non-permissible limitation. An effective competition is a decisive factor for increasing competitive strength and economic growth of the particular country. The author targets the analysis of interferences of the office whose basic aim is to remove negative influences on the economic competition (in the context of coordinated EU policy).

ÚVOD

Hospodářská soutěž je základním mechanismem fungování tržní ekonomiky a je rozhodující pro zvyšování konkurenceschopnosti a ekonomický růst země. Soutěž je efektivní, pokud je trh tvořena firmami podléhajícími konkurenčnímu tlaku. Hospodářská soutěž přispívá k podpoře inovací, umožňuje omezovat náklady a také zvyšuje výkonnost ekonomiky. Aby vláda zajistila konkurenční prostředí realizuje politiku ochrany hospodářské soutěže, kdy stanoví právní normy v rámci soutěžního práva. To mimo jiné definuje zakázané praktiky, které omezují soutěž. Při porušování

právních norem zasahuje v České republice Úřad na ochranu hospodářské soutěže (ÚOHS), jehož hlavním cílem je odstranit negativní vliv působící na soutěž.

Hospodářská soutěž je vymezena jako soutěžení podnikatelských subjektů s cílem předstihnout jiné subjekty a dosáhnout tím ekonomického prospěchu. Firmy se mohou svobodně účastnit hospodářské soutěže, avšak musí přitom dodržovat závazná pravidla hospodářské soutěže a nesmí účast v soutěži zneužívat. Orgány Evropské unie (EU) i členských států kladou při tvorbě a podpoře konkurenceschopnosti firem důraz mimo jiné také na bezvadné fungování jednotného trhu a ochranu rovné hospodářské soutěže. Společná pravidla pro soutěž, daně a sblížení právních předpisů představují jednu z 20 oblastí pokrytou společnými (či koordinovanými politikami).

Soutěžní politika v EU (jako koordinovaná politika) je považována za nástroj sloužící k dosažení základních cílů Společenství. Mezi ně patří trvale udržitelný růst, podpora stability a zvyšování životní úrovně. Hospodářská soutěž podporuje uvedené cíle proto, že vede ekonomické subjekty ke zvyšování efektivnosti, zkvalitňování výroby a snižování cen. Pravidla, kterými se řídí soutěžní politika EU je zaměřena do dvou oblastí, a to na jednání podnikatelských subjektů a na zásahy členských států. Podnikatelské subjekty mohou omezovat soutěž uzavíráním dohod nebo zneužíváním dominantního postavení na trhu. Vlády jednotlivých členských států mohou narušit hospodářskou soutěž svým jednáním, například udělením výhradního práva.

Specifickým posláním evropské soutěžní politiky je dohlížet nad jednotou vnitřního trhu, tj. zajistit fungování soutěže v rámci celé EU. Cílem politiky je tvořit systém, který zajistí, že soutěž na vnitřním trhu není narušována a že na něm vládnou obdobné podmínky jako na domácích trzích. Soutěžní politika se ale neopírá o zájmy zúčastněných stran, ale o ekonomický zájem Společenství. Právní normy a pravidla jsou směřovány na firmy nebo státy. Evropská komise (EK) se při aplikaci obecných soutěžních pravidel opírá o sekundární legislativu, kterou představuje několik desítek směrnic a nařízení. Soutěžní politika EU je založena na pěti principech: zákaz společných dohod nebo praktik, které mohou ovlivnit obchod a bránit nebo narušovat soutěž na vnitřním trhu, zákaz zneužívání dominantního postavení na vnitřním trhu, pokud to může ovlivnit obchod, dohled nad pomocí poskytovanou členskými zeměmi, preventivní dozor nad fúzemi s evropskou dimenzí, které vedou k dominanci, liberalizaci sektorů, které ovládají státem garantované monopoly. V rámci soutěžní politiky jsou regulované právem ES: zákaz určitých dohod mezi podniky, zákaz zneužívání dominantního postavení, kontrola fúzí a převzetí, zákaz státní pomoci narušující soutěž a ovlivňující obchod mezi státy, jednotné podmínky a postup při povolování státní pomoci.

Tvorba a ochrana hospodářské soutěže je v ČR realizována v oblastech upravených zákonem č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, a je zaměřena na zákaz dohod omezujících soutěž, zneužívání dominantního postavení a kontrolu spojování podniků. Zákon o ochraně hospodářské soutěže převzal základní principy soutěžního práva ES. ČR převzala *acquis communautaire* v uvedené oblasti, což má zajistit otevřené, nediskriminační a transparentní podnikatelské prostředí.

1 POSTAVENÍ ÚŘADU PRO OCHRANU HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE

Zákon č. 173/1991 Sb., ze dne 26. dubna 1991 zřídil Český úřad pro hospodářskou soutěž, který zahájil činnost od 1.7.1991 a sídlí v Brně. V roce 1992 byl tento úřad

nahrazen Ministerstvem pro hospodářskou soutěž. Důvodem změny byla probíhající ekonomická transformace a především úloha, kterou plnilo ministerstva v privatizačním procesu. Zákonem č. 272/1996 Sb., zrušil Parlament ČR Ministerstvo pro hospodářskou soutěž a současně zřídil Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (ÚOHS). Jeho působnost byla vymezena zákonem č. 273/1996 Sb., o působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, ve znění pozdějších předpisů. ÚOHS je zcela nezávislý ve své rozhodovací činnosti, je ústředním orgánem státní správy pro podporu a ochranu hospodářské soutěže proti jejímu nedovolenému omezování. Sídlem je, jak výše uvedeno statutární město Brno. V čele je předseda, kterého na návrh vlády jmenuje prezident. Funkční období předsedy je 6 let. Tato funkce je neslučitelná s členstvím v politické straně nebo v politickém hnutí. Nikdo nemůže být jmenován do funkce předsedy více než dvakrát. Prezident může odvolat předsedu na návrh vlády. Předseda se může této funkce vzdát. Významnou prioritou je zajištění transparentnosti rozhodovací činnosti ÚOHS. Jedním z kroků tímto směrem je zveřejňování všech pravomocných rozhodnutí. Dále jsou pravidelně pořádány semináře, vydávány tiskové zprávy, informační listy apod.

Úřad ze zákona vytváří podmínky pro podporu a ochranu hospodářské soutěže, vykonává dohled při zadávání veřejných zakázek a vykonává další působnosti stanovené zvláštními zákony.

Cílem činnosti ÚOHS je hlavně prevence místo represe. V případě nejzávažnějších porušení zákona o ochraně hospodářské soutěže jsou ukládány pokuty. ÚOHS mnohdy varuje soutěžitele před případným protisoutěžním jednáním. Některé přestupky jsou řešeny už ve stadiu šetření. Například v případě zahájení správního řízení mají soutěžitelé možnost přijmout závazky, které vedou k odstranění protisoutěžního stavu. Pokud tento postup nevede k řešení, jsou využity sankce, které mohou 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. Soutěžitelé mohou proti pravomocnému rozhodnutí ÚOHS podat žalobu k soudu, instance jsou následující: Krajský soud v Brně, Nejvyšší správní soud, Ústavní soud. Soutěžitelé se mohou na soudy obrátit se žalobou týkající se vymáhání náhrady škody způsobené protisoutěžní jednání konkurenta, kdy podkladem je mnohdy pravomocné rozhodnutí úřadu.

ÚOHS působí také i v oblasti dozoru vůči orgánům obcí a státní správy. Při zadávání veřejných zakázek postupují podle zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách. Tento legislativní rámec odráží platné směrnice ES. Ve věci veřejné podpory ÚOHS rozhoduje na základě zákona 59/2001 Sb., o veřejné podpoře. V rámci této působnosti rozhoduje o tom, je-li podpora poskytovaná soutěžitelům z veřejných zdrojů slučitelná se závazky vyplývajícími pro ČR z Evropské dohody a s příslušným zákonem. V oblasti veřejné podpory rozhodoval ÚOHS o slučitelnosti poskytování veřejné podpory s právem ES. Tato pravomoc přešla od 1.5.2004 plně na EK, a proto je ÚOHS poradenským, monitorovacím a konzultačním orgánem. ÚOHS realizuje činnosti, které mají především kontrolní a sankční charakter. Jedná se tedy o tradiční soutěžní úřad, jak je obvyklé v zemích EU i OECD.

Alternativní řešení porušení soutěžních pravidel

ÚOHS uskutečňuje činnosti, které mají formu dohledu ex post, tzn. vyhodnocuje, zda jednáním soutěžitelům nedošlo k porušení zákona. Při řešení porušování soutěžních pravidel využívá alternativní řešení založené na partnerského přístupu ve vztahu k soutěžitelům. To pak v řadě případů vede k rychlejšímu, spolehlivějšímu a

efektivnějšímu dosažení záměrů soutěžní politiky, tj. ochraně a obnově soutěžních podmínek na trhu. Rychlost řešení souvisí s neformálností postupu a jistota dosažení řešení plyne z předpokladu, že se soutěžitelé ztotožní s opatřením, které zrealizují a ne s pokutou. ÚOHS v rámci alternativního řešení může snížit pokutu v rámci řízení o rozkladu poté, co účastník řízení splnil opatření k nápravě uložená nepravomocným prvostupňovým rozhodnutím. Dalším možným řešením je tzv. leniency program, který se vztahuje na případy, kdy soutěžitelé umožní ÚOHS prokázat zakázanou dohodu, k jejímuž prokázání neměl potřebné podklady.

Za alternativní řešení soutěžních problémů ÚOHS pokládá následující formy spolupráce ze strany soutěžitelů:

- odstranění soutěžního problému před zahájením správního řízení a
- přijetí závazků navržených účastníky řízení v rámci prvostupňového řízení.

Alternativní řešení není však vždy možné, neboť existují soutěžní problémy, které nelze účinně řešit jinak než sankcí. Úřad je přesvědčen, že systém uplatňování sankcí a prevence prostřednictvím přijímání závazků se doplňují. Úřad proto paralelně s těmito pravidly důsledně aplikuje zásady pro ukládání pokut.

2 PLNĚNÍ ZÁVAZKŮ VYPLÝVAJÍCÍCH PRO ÚOHS Z EVROPSKÉ DOHODY

Z hlediska ochrany hospodářské soutěže jsou nejvýznamnější ustanovení článku 64 Evropské dohody Soutěž a ostatní ekonomická ustanovení, který obsahuje hmotněprávní pravidla ochrany soutěže, která se aplikují v případech, kdy je ovlivněn obchod mezi Společenstvím a ČR. S řádným působením Evropské dohody jsou neslučitelné následující činnosti:

- veškeré dohody mezi podniky, rozhodnutí sdružení podniků a jednání ve vzájemné shodě, které mají za cíl bránit soutěži, omezovat ji nebo narušovat;
- zneužívání dominantního postavení ze strany jednoho nebo více podniků na území ČR nebo Společenství jako celku nebo na jeho podstatné části.

Implementační pravidla vytváří efektivní způsob spolupráce mezi soutěžními úřady, prostřednictvím oznamování případů, konzultací a žádostí o informace vyloučit možné konflikty při posuzování jednotlivých případů a co nejméně zatížit administrativní aparát obou soutěžních úřadů.

K naplnění cílů stanoví implementační pravidla základní princip, podle kterého ustanovení článku 64 Evropské dohody budou prosazována na české straně ÚOHS ve shodě se zákonem o ochraně hospodářské soutěže a na straně EU Evropskou komisí ve shodě s komunitární legislativou.

Jedním z ustanovení implementačních pravidel je článek 6, který ukládá ÚOHS je povinnost zajistit, aby principy obsažené v nařízeních týkajících se platných blokových výjimek EU byly aplikovány v plném rozsahu. ÚOHS by měl například při posuzování distribučních smluv omezujících soutěž respektovat principy, které jsou aplikovány EK na všechny druhy distribučních dohod .

ÚOHS je oprávněn vyjádřit svůj názor na základě článku 7 implementačních pravidel ve vztahu ke spojení podniků, která spadají do rámce působnosti nařízení Rady č. 4064/89 o kontrole spojování podniků a která mají významný vliv na českou ekonomiku. Ve vztahu k ČR se neuplatní one-stop-shop princip, podle kterého národní soutěžní legislativy členských států EU nemohou být aplikovány na spojení podniků s komunitární dimenzí, jejichž projednání je ve výhradní kompetenci Komise.

Tato skutečnost v sobě skrývá potenciální riziko odlišných rozhodnutí přijatých EK a ÚOHS ve vztahu ke stejnému spojení podniků.

Pod režim implementačních pravidel nespadají takové protisoutěžní činnosti, jejichž vliv na obchod mezi stranami je zanedbatelný (tzv. pravidlo de minimis). Tyto případy podléhají národní legislativě. Za zanedbatelný vliv se považuje splnění následujících podmínek: celkový roční obrat účastníků se podniků nepřevyšuje 200 mil. EUR a zboží a služby, které jsou předmětem dohody, společně s jiným zbožím a službami zúčastněných podniků, jež jsou považovány uživateli za rovnocenné vzhledem k jejich vlastnostem, ceně a zamýšlenému užití, nereprezentují více než 5 % celkového trhu takového zboží nebo služeb na území společného trhu EU ovlivněného dohodou a trhu ČR ovlivněného dohodou.

3 VYBRANÉ OBLASTI PORUŠOVÁNÍ HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE

3.1 Oblast veřejných zakázek

Cílem ÚOHS je dosáhnout v oblasti veřejných zakázek toho, aby svobodná soutěž mezi dodavateli zakázek a současně provedení výběru nejvhodnější nabídky probíhalo transparentním způsobem bez diskriminace uchazečů. Zadávání veřejných zakázek by mělo vést k ekonomickému využití veřejných prostředků a současně působit proti korupci, úplatkářství a protekcionářství. Ovšem každý stát má zájem, aby domácí firmy byly konkurenceschopné a aby co realizovaly nejvíce veřejných zakázek, a tím se zvyšovala úroveň domácí produkce.

V roce 2007 došlo na evropské úrovni k novelizaci směrnic o přezkumném řízení. Novelu budou muset členské státy EU transponovat do národních právních řádů do 24 měsíců. ČR tak čeká práce na úpravách legislativy upravující zadávání veřejných zakázek: zlepšení účinnosti opravných prostředků podaných před uzavřením smlouvy zavedením odkladné lhůty mezi rozhodnutím zadavatele o zadání zakázky a uzavřením příslušné smlouvy. Dalším je účinnější boj proti přímému zadávání zakázek. V oblasti veřejných zakázek uspěl ÚOHS v 16 případech z 26. V roce 2007 byly v 1. stupni uloženy pokuty ve výši 11,895 mil. korun (blíže viz tabulka). Do státního rozpočtu propadlo z této částky téměř šest milionů. ÚOHS v oblasti veřejných zakázek zahájil do konce listopadu 2007 celkem 263 správních řízení.

Tabulka 1 Vybrané pokuty v oblasti veřejných zakázek uložené ÚHOS v korunách

Zadavatel	výše pokut	rok
Moravské naftové doly, s.p.	5 000 000	2007
Statutární město Zlín	3 000 000	2007
Hl. město Praha	715 000	2002
Město Hradec Králové	700 000	2005
Dopravní společnost Zlín-Otrokovice	500 000	2005
Ministerstvo práce a sociálních věcí	500 000	2006
Statutární město Brno	480 284	2002
České dráhy, a.s., Praha	300 000	1997
Obec Dolní Třebonín	300 000	2004

Pramen: www.compet.cz

Předseda ÚHOS svým rozhodnutím potvrdil v roce 2008 uložení sankce ve výši 500 tis. Kč statutárnímu městu Karlovy Vary za jeho postup ve veřejné zakázce Výstavní, sportovně kulturní a kongresové centrum a v březnu 2008 potvrdil uložení 100 000

pokuty zadavateli Pec pod Sněžkou, kdy město zadalo zakázku převyšující částku 16 milionů korun na úpravu a přístavbu místní základní školy bez výběrového řízení přímo firmě BAU-INVEST Pec pod Sněžkou, s.r.o.

3.2 Oblast veřejné podpory

Kontrola zákonných pravidel pro poskytování veřejné podpory má za cíl minimalizaci nedůvodných zvýhodnění účastníků trhu nebo odvětví výroby v hospodářské soutěži na úkor ostatních subjektů. Cílem je zachování nebo nastavení zdravých tržních podmínek a efektivní hospodářské soutěže. V oblasti veřejné podpory je ÚOHS zodpovědný za vypracování pravidelné každoroční zprávy o veškeré nově poskytnuté veřejné podpoře. V roce 2007 poskytl 100 stanovisek k investičním pobídkám, 1098 stanovisek poskytovatelům a příjemcům podpory. V souladu se zákonem č. 72/2000 Sb., o investičních pobídkách, bylo ÚOHS předloženo celkem 94 žádostí o poskytnutí investičních pobídek.

V roce 2008 bude usilovat o schválení novely zákona č. 215/2004 Sb., o úpravě některých vztahů v oblasti veřejné podpory a o změně zákona o podpoře výzkumu a vývoje. S tím souvisí i dokončení prací na vytvoření registru de minimis, přičemž vkládání prvních údajů o poskytnutých podporách malého rozsahu do tohoto registru by mělo být zahájeno v roce 2009. ÚOHS se bude dále zaměřovat na metodické vedení širšího okruhu poskytovatelů veřejné podpory, a to zejména obcí. Prioritou je zaměření na čerpání finančních prostředků ze strukturálních fondů a vyjasnění pravidel při poskytování kompenzací při poskytování služeb obecného hospodářského zájmu.

Závěrem

V oblasti hospodářské soutěže dbá ÚOHS na tvorbu a dodržování otevřeného, nediskriminačního a transparentního podnikatelského prostředí, vychází přitom z právních norem ES i ČR v dané oblasti. ÚOHS se zaměřuje mimo jiné na oblast veřejných zakázek a veřejné podpory, tj. na oblasti dozoru vůči orgánům obcí a státní správy a zasahuje tak proti nekalým praktikám, korupci a úplatkářství. K dodržování soutěžního práva využívá nejen pokut, ale i zmíněných alternativních řešení.

Použitá literatura

1. KUBÍČEK, J. a kol.: *Hospodářská politika*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006. ISBN 80-86898-99-7.
2. PELLEŠOVÁ, P.: *Konkurenční prostředí v kontextu politiky na ochranu hospodářské soutěže*. Sborník z mezinárodní konference Právo v podnikání v nových členských zemích EU. Karviná: SU OPF, 2007, s. 113-118. ISBN 978-80-7248-435-5.
3. PELLEŠOVÁ, P., SCISKALOVÁ, M.: *Hospodářská soutěž před vstupem do Evropské unie*. Acta academica karviniensia 1/2004. Karviná: SU OPF, 2004, s.164-174. ISSN 1212-415-X.
4. TOMES, Z a kol.: *Hospodářská politika: 1900-2007*. Praha: C.H.Beck, 2008. ISBN 978-80-7400-002-7.
5. VINCUR, P. A kol.: *Teória a prax hospodárskej politiky*. 2. vydanie. Bratislava: Sprint, 2006. ISBN 80-89085-60-1.
6. www.compet.cz, www.ec.europa.eu, www.europa.eu.int, www.businessinfo.cz, www.compet.cz/hospodarska-soutez/sbirky-rozhodnuti

Kontaktné údaje

doc. Ing. Pavlína PELLEŠOVÁ, Ph.D.

Katedra ekonomie, Obchodně podnikatelská fakulta v Karviné

Slezská univerzita v Opavě

Univerzitní nám. 1934, 733 40 Karviná

Česká republika

email: pellesova@opf.slu.cz