

Alternativní novela zákona o ochraně hospodářské soutěže: Diskutujme!

JAN KUPČÍK, ŠIMON KOPÁREK*

ADVOKÁTNÍ KANCELÁŘ SCHOENHERR



Původní návrh novely zákona o ochraně hospodářské soutěže do cíle nedoputoval. Zástupci Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže však dali jasně najevo, že jejich plány na změnu soutěžního zákona nekončí. Na kulatém stole ICC představili myšlenky, které by měly formovat nový návrh novely, jenž má být předložen Parlamentu v první polovině příštího roku. Tento návrh by šel ještě dál než ten předchozí a přinesl by Úřadu významné rozšíření pravomocí. Pro účely formování odborné diskuze se proto zamýšlíme nad aktuálními otázkami a problémy vymáhání soutěžního práva ze strany ÚOHS a předkládáme námět na alternativní novelu ZOHS, která by tyto otázky a problémy adresovala.

1 Cíl článku a základní východiska

Na základě posledních veřejných vystoupení je již nyní zřejmé, že nás čeká další kolo debaty okolo novelizace zákona o ochraně hospodářské soutěže. V jednom ze svých dřívějších příspěvků na stránkách tohoto časopisu¹ jsem vyjádřil nesouhlas s absencí dostatečné debaty o obsahu návrhu novely, která měla od základů změnit principy vymáhání soutěžního práva v České republice, a to především ve fázi před předložením jejího paragrafového znění české vládě. Jelikož tato novela Parlamentem neprošla z časových důvodů, a ÚOHS vyjádřil ústy svého předsedy a místopředsedy, že hodlá v příštích měsících připravit nový návrh novely, nabízí se k takové odborné diskusi další, a dovoluji si tvrdit jedinečná, šance.

Cílem tohoto článku je tuto debatu otevřít a zarámovat, a to nejprve zamyslením se nad problémy, s nimiž se vymáhání soutěžního práva v České republice potýká. Následně je třeba diskutovat o možných řešeních těchto problémů, a tomu přizpůsobit návrh novelizace. Abychom pouze nechodili okolo horké kaše a nemohli být obviněni z bezúčelné a nic neřešící kritiky, zároveň pro diskuzní účely přicházíme s konkrétním alternativním návrhem změn, které považujeme za vhodné a které podle našeho názoru lépe reagují na aktuální výzvy. V tomto směru může být název tohoto článku mírně (úmyslně) zavádějící, jeli-

kož se nejedná přímo o paragrafové znění návrhu novely ZOHS, ale o přehled hlavních bodů, které považujeme za důležité. Současně některé z těchto bodů nemusí nutně vyžadovat změny ZOHS a mohou být implementovány již nyní.

Naše základní východiska se nemění: usilujeme o silný a nezávislý soutěžní úřad, který primárně chrání hospodářskou soutěž a ostatní veřejné zájmy ponechává k ochraně orgánům k tomu určeným.² Silný úřad musí mít zároveň vysoké ambice, a to: (i) zasahovat proti protisoutěžním situacím s významným dopadem na společnost, (ii) činit tak kvalitně a včas; (iii) nedusit svými kroky podnikatelské a investiční prostředí v České republice; (iv) pevně ovládat svou pravidelnou agendu – zejména kontrolu spojování soutěžitelů, prošetřování podnětů a vstupů z whistleblowingového portálu a přijímání a prošetřování žádostí o leniency, a (iv) fungovat v unijních strukturách jako efektivní součást evropské sítě ECN+.

Při úvahách o novelizaci je zároveň nutné identifikovat a posoudit aktuální společenské problémy, do nichž může soutěžní úřad legitimně a účinně zasahovat, nad čímž se zamýšlíme níže. Je tedy namístě se ptát, zda současné nástroje soutěžního práva tyto výzvy zvládají, a kde je třeba posílit institucionální kapacity i procesní rámec.

Následující text bodově navrhuje stavební kameny alternativní novely, která má Úřadu poskytnout jasné priority, efektivní nástroje a odpovídající záruky nezávislosti – tak, aby dokázal řešit kauzy s reálným dopadem na české spotřebitele i podnikatele, a současně obstál v evropském kontextu.

2 Aktuální společenské a tržní problémy a jejich adresování

Prvním krokem při úvahách o změnách v pravomocích každého soutěžního úřadu by měla být podrobná a co nejkonkrétnější úvaha o tom, jaké problémy by jimi měly být adresovány. Dle našeho názoru dobrým příkladem takového postupu – byť v užším rozsahu – je aktuální zvažování novelizace slovenského soutěžního zákona v oblasti kontroly koncentrací, které inicioval Protimonopolný úřad SR. Jeho zástupci nejprve identifikovali a analyzovali konkrétní případy, kdy v posledních letech nedošlo k oznámení koncentrace z důvodu nedosažení obrátových kritérií, přičemž ale tyto koncentrace měly pravděpodobně negativní dopad na úroveň hospodářské soutěže. Následně předstřeli možnosti, které by tyto konkrétní problémy mohly

* Autoři jsou součástí soutěžního týmu advokátní kanceláře Schoenherr. Jan Kupčík je advokátem a vedoucím praxe českého soutěžního práva, přičemž současně působí i v bruselské pobočce. Šimon Kopárek je advokátním koncipientem v Praze.

¹ KUPČÍK, J. Novela soutěžního zákona: příspěvek do diskuse. *Antitrust*, 2024, č. 4, s. 130-133.

² Odkazujeme zde na dřívější článek Kupčík, J., op. cit. sub 2, s. 130-133.

řešit, a otevřeli veřejnou konzultaci k návrhu jimi preferované varianty.³

Jelikož si v ČR, s určitými výjimkami (taktéž z oblasti kontroly koncentrací, u níž probíhala veřejná diskuze o další novele paralelně s tehdejší návrhem novely ZOHS), nejsme vědomi, že by k poukazu na konkrétní tržní problémy došlo, pokusíme se je vymezit zde. Máme přitom za to, že v současné době čelí tržní prostředí v České republice i na globální úrovni celé řadě zásadních výzev, které mají přímý či nepřímý dopad na hospodářskou soutěž, spotřebitele i celkovou ekonomickou stabilitu. Opakujeme tudíž, že se na těchto stránkách jedná především o otevření diskuze, a předpokládáme, že již na tuto tematiku mohou legitimně existovat jiné názory.

2.1 Digitální trhy a média

Nepochybně jedním z již poměrně dlouhodobě nejvýznamnějších globálních trendů je rychlý růst a inovace na digitálních trzích, což typicky vede k akumulaci tržní síly v rukou několika málo dominantních hráčů. Tento proces často ústí v monopolizaci či oligopolizaci trhů, přičemž dominantní subjekty využívají své postavení k expanzi do dalších segmentů, čímž dále posilují svou tržní sílu. Jelikož digitální platformy ve velké míře nahrazují či minimálně doplňují tradiční média, význam tohoto tržního problému má i rozměr z hlediska informovanosti společnosti, dezinformací a svobody slova.

ÚOHS se v posledním období věnoval i těmto oblastem.⁴ Jak ale ukazuje i zkušenost ze zahraničí, a především Evropské komise, dosavadní způsob vynucování soutěžního práva vůči zejména těm největším digitálním gigantům se nejeví účinným, a to především z časového hlediska. Jestliže Evropská komise rozhoduje v kauzách vedených s platformami jako Google (Alphabet) řádově v letech, nemusíme asi pochybovat o tom, že personálně a technicky méně vybavený český ÚOHS by rozhodně nebyl rychlejší nebo efektivnější. Do jisté míry může úspěšně adresovat menší lokální problémy, ale vzhledem k dynamice digitálních trhů může být i v těchto případech na efektivní zásah pozdě. Souhrnně řečeno, máme za to, že aktuální nástroje, nebo minimálně jejich užívání v praxi, nedostačují námi vytyčených ambic pro český ÚOHS.

2.2 Strukturální problémy v klíčových odvětvích a krize relativního růstu životních nákladů

Růst cen potravin, energií, pohonných hmot a bydlení v posledních letech výrazně převyšuje růst příjmů domácností. Tento

³ Pro více informací k tomuto tématu odkazujeme na <https://www.antimon.gov.sk/koncentracie-verejna-konzultacia-k-revizii-notifikacnych-kriterii/?csrt=274463168360407874>.

⁴ Je mj. veřejně známo, že Úřad vede řízení se společností Seznam.cz, dále pak s jednou z televizních stanic (<https://uohs.gov.cz/cs/informacni-centrum/tiskove-zpravy/hospodarska-soutez/4190-urad-proveruje-zda-jedna-z-ceskych-televizi-neposkozuje-spotrebitele-a-distributory.html>), v oblasti spíše tradičních médií pak uložil závazky při spojení Euromedia / Pemic (<https://uohs.gov.cz/cs/informacni-centrum/tiskove-zpravy/hospodarska-soutez/4241-spojeni-euromedia-a-pemic-povoleno-se-zavazky-nabyvatel-musi-odprodat-velkoobchodni-distribuci-tistenych-knih.html>).

fenomén je způsoben několika provázanými aspekty. V prvé řadě můžeme hovořit o koncentraci, a někdy i oligopolizaci v některých klíčových odvětvích. Koncentrace tržní síly se objevuje, ať už jako přirozený důsledek charakteristik konkrétního trhu, nebo v důsledku dřívějších koncentrací, např. ve vícero úrovních potravinového řetězce, v energetice, pohonných hmotách a bankovníctví. V sektorech s vysokou koncentrací může docházet k tacitní koluzi, cenovému následování a omezené konkurenci bez nutnosti explicitní dohody mezi soutěžiteli.

Relativní růst životních nákladů je ale také důsledkem vnějších šoků, např. geopolitických konfliktů, pandemie a souvisejících narušení dodavatelských řetězců. V oblasti bydlení je pak nepochybná určitá stagnace nových nemovitostních projektů, resp. jejich nedostatek v porovnání s přesuny a růstem počtu obyvatel v některých městech a obecně s poptávkou. Výsledkem je růst cen základních životních potřeb, což má přímý dopad na životní úroveň obyvatelstva.

V prvé řadě poznamenáváme, že růst životních nákladů nemá svůj původ pouze v hospodářské soutěži na trzích. Růst nákladů ovlivňuje mj. regulace některých odvětví – typicky můžeme poukázat na dopady regulace z oblasti udržitelnosti a životního prostředí, která (můžeme vést debaty, jak moc) má vliv např. na ceny energií a pohonných hmot. Taktéž stavební regulace a sociální politika státu nepochybně ovlivňují náklady na bydlení. Z oblasti regulace dále nelze nezmínit zákon o významné tržní síle, který dopadá na potravinový řetězec.

V tomto směru máme za to, že u první z možných příčin, kterou je koncentrace v jednotlivých odvětvích, Úřad svou roli zřejmě obecně zvládá. Můžeme zde poukázat na závěrečnou zprávu ÚOHS ze zkráceného sektorového šetření v oblasti potravin, dle které na žádné z úrovní potravinového řetězce neexistuje dominantní postavení. Tržní koncentrace v maloobchodu je přitom v zásadě podprůměrná ve srovnání s dalšími evropskými státy.⁵

Odolnost dodavatelských řetězců stejně jako obecně relativní růst životních nákladů přitom není jen český problém, problémy s ním má v posledních letech většina států. Zřejmě tedy neexistuje jednoduchý ekonomický recept, jak jej překonat. Obecně lze ale říct, že lékem může být postupné odstraňování bariér vstupu na trh, konkrétně formou deregulace, resp. bránění přeregulaci, a otevírání trhů soutěžitelům působícím v zahraničí. Vnímáme přitom určité působení ÚOHS v tomto směru formou vyjadřování se k některým legislativním návrhům či formou doporučení ostatním státním orgánům. Máme ale dojem, že kroky ÚOHS nestačí tempu obecně přibývajících regulací.

K tlaku na lépe fungující tržní prostředí a vyšší odolnost může samozřejmě přispět také postupné snižování koncentrace již existujících soutěžitelů na trzích, tedy kromě externího tlaku nově vstupujících je třeba také hlídat, aby nedocházelo k otevření koncentrací formou spojování soutěžitelů, ani k faktické koncentraci tržní síly formou kartelů. V tomto směru, jak už jsme výše uvedli, máme obecně za to, že nástroje ÚOHS umožňují tyto

⁵ Viz <https://uohs.gov.cz/cs/hospodarska-soutez/ekonomicke-sektory/potravinovy.html>.

rizika adresovat dostatečně, a nevidíme žádný konkrétní příklad, kde by došlo k selhání.

Nakonec je třeba vzít v úvahu i opačnou stranu rovnice, kde stojí příjmy obyvatelstva. Ty jsou obecně ovlivněny výkonností české ekonomiky, k čemuž znovu může ÚOHS přispět otevřením trhů. Soutěžní úřad zde může přispět i podporou inovací, ať už pozitivní formou (reflektování významu inovací jako jednoho z hlavních soutěžních aspektů při rozhodování), či v negativní podobě trestáním za jednání – především v oblasti zneužití dominantního postavení – zabraňující růstu inovativním soutěžitelům a inovacím obecně.

Pro zaměstnaneckou část příjmové rovnice je potom také důležité zajištění tržních mezd a pracovních podmínek. To je znovu otázkou zabraňování přílišné koncentrace na straně zaměstnavatelů, což je otázka spojování, případného zneužití dominance, a především kartelů na trhu práce. Minimálně optikou počtu řízení a šetření ohledně trhů práce a obecně aktivity ÚOHS v tomto směru lze mít za to, že současné nástroje jsou dostatečné.

2.3 Klimatická změna a udržitelnost

K faktu, že dochází ke klimatické změně, a potřebě udržitelného rozvoje nemusíme dle našeho názoru na poli odborného periodika nic dodávat. Řešení klimatické změny přitom bezpochyby přesahuje rámec soutěžního práva a do určité míry může být v opozici proti typickým nástrojům, které mají soutěžní orgány k dispozici. Je tomu tak v situacích, kdy pro udržitelnější chování je zapotřebí příslušné aktéry externě motivovat – zejména regulací, o které jsme hovořili výše.

Přesto mohou soutěžní úřady marginálně přispět například podporou inovací, které jsou také zmíněny výše. V tomto směru tedy nepovažujeme ÚOHS za jakýmkoliv způsobem pod-vybalený z hlediska jeho pravomocí. Obecně se přitom jedná o otázku vyžadující širší než lokální řešení, a to i z pohledu, že zmiňovaná „opoziční“ regulace je často formulována na unijní úrovni.

2.4 Nehospodárné nakládání s veřejnými penězi

Využití veřejných peněz je na nejvyšší úrovni politickou otázkou. U konkrétních případů již ale může docházet ze strany příjemců veřejných prostředků k nehospodárnosti, kterou může ÚOHS adresovat. Co se týče rozdělování veřejných peněz mezi soutěžitele, zde je prostor pro ÚOHS jednoznačně ohraničen s ohledem na regulaci veřejné podpory na unijní úrovni. ÚOHS zde má pouze poradenskou a registrační roli (v případě podpory malého rozsahu). Jde o ustálený systém, u něhož nepozorujeme potřebu žádných zásadních změn.

Z pohledu příjemců v případech veřejných investic potom hrozí dobře známé riziko kartelů (*bid rigging*). I zde máme za to, že aktuální nástroje ÚOHS jsou dostatečně funkční, soudě počtem odhalených případů tohoto typu v posledních letech. Máme přitom za to, že i z hlediska zdrojů informací má ÚOHS k dispozici dostatečnou paletu (whistleblowing, leniency, vlastní šetření veřejných dat, podněty).

2.5 Nejistota

Problém, který je globální i lokální zároveň, je jistota a předvídatelnost. S globálními příčinami typu ozbrojených konfliktů, nepředvídatelných obchodních politik a nepředvídatelných hlavních představitelů důležitých států – obchodních partnerů České republiky a pandemiemi toho ÚOHS mnoho dělat nemůže. Lokálním zdrojem nejistoty a nepředvídatelnosti může být také nepřehledná, nadměrná či překrývající se regulace, která také vede k administrativní zátěži. Vracíme se tedy k působení ÚOHS v oblasti regulace, které přes určité snahy považujeme s ohledem na tempo vytváření nových regulací za nedostačující.

3 Řešení a základní stavební kameny alternativní novely ZOHS

3.1 Digitální trhy a média

Účinné zasahování na digitálních trzích je nepochybně pro soutěžní úřad kapacitně náročné, a to v rozsahu nejen počtu personálu, ale zejména podrobného technického a ekonomického know-how. Účinný zásah je totiž jen takový, který je včasný a který je technicky vystavěn tak, aby skutečně fungoval. Je zcela férové si zde přiznat, že od ÚOHS jako úřadu středně velké členské země jednoduše nelze očekávat, aby takovou kapacitu ve všech směrech měl. Současně platí, že typicky problematická situace přesahuje hranice České republiky, anebo minimálně lze identifikovat obdobnou situaci v jiné zemi.

Jeví se proto jako logické, aby tyto případy vyšetřoval nadnárodní orgán, kterým je Evropská komise. Efektivitu vymáhání soutěžního práva Komisi ale v ZOHS nevyřešíme. Pro dopady takových vyšetřování na české prostředí je zcela klíčové, aby Komise měla k dispozici veškeré potřebné informace o situaci v České republice a aby do jejího rozhodování a procesů vstupoval i český pohled.

Z našeho pohledu je tedy nezbytné, aby došlo k **posílení spolupráce ÚOHS s Komisí na všech úrovních**. Uznáváme, že to také obecně nebude otázkou pro novelizaci ÚOHS, ale spíše pro financování a interní nastavení a procesy uvnitř ÚOHS. Přesto považujeme za důležité zdůraznit některé aspekty, jejichž posílení by nepřímo mohlo zajistit zlepšení tržní situace v digitální sféře. Zaprvé, je zapotřebí zajistit co nejprůchodnější tok informací z ÚOHS na Komisi. Může se zde jednat o informace z podnětů, whistleblowingové platformy, leniency žádostí či vlastního šetření, které by v těchto případech měly automaticky proudit ke Komisi. Zadruhé, k tomu, aby informace byly efektivně využity, je zapotřebí důvěryhodnost ÚOHS v očích Komise a vůle jednotlivých pracovníků Komise s takto předanými informacemi pracovat. Proto je třeba navazovat blízké pracovní vztahy s úředníky, nebo ještě lépe, začtvrté, mít mezi unijními úředníky velké české zastoupení, což také přinese větší český pohled do rozhodování Komise. Aktuálně totiž platí, že ČR je z pohledu zastoupení mezi úředníky generálního ředitelství pro hospodářskou soutěž zastoupena velmi podprůměrně. Ideálními kandidáty na úředníky Komise jsou přitom typicky zaměstnanci ÚOHS, resp. odborníci, kteří si přijdou zkušenosti u národního soutěžního úřadu.

Zde tedy navrhuje **podstatné zvýšení finanční podpory na vysílání pracovníků ÚOHS na stáže a delší pracovní umístění u Komise** a podporovat zapojení českých zástupců mezi unijní úředníky. Vedle vlastních zaměstnanců by mohl ÚOHS pracovat na vlastní podpoře perspektivních českých stážistů, případně vypsát grantové programy pro české studenty a další k vyšší motivaci pro práci u Komise.

Co se týče skutečně lokálních případů, je stejně jako u výše diskutovaných globálních kauz na digitálních trzích pro efektivní zásah rozhodující jeho včasnost. U takto technicky a ekonomicky komplexních případů přitom nelze očekávat, že by je bylo možné kompletně prošetřit v řádu několika málo měsíců. I Komise se svými kapacitami a zaměřením na digitální trhy stráví šetřením několik let.

Na tomto místě je třeba reagovat na aktuální (i původní) návrh novely, která by dala ÚOHS do rukou tzv. nový soutěžní nástroj. Alespoň co se týče digitálních trhů, nový soutěžní nástroj časovou problematiku neřeší. S ohledem na potřebu provést nejprve tržní šetření, časový rámec použití nového soutěžního nástroje je v zásadě srovnatelný s klasickým správním řízením. Navíc digitální trhy ani typově nejsou vhodným kandidátem pro použití nového soutěžního nástroje, jelikož na nich obvykle působí klasický dominant a nejedná se o oligopolní situaci. Nový soutěžní nástroj by tedy ÚOHS pro vynucování na digitálních trzích v podstatě nic užitečného nepřinesl.

Prakticky jedinou možností pro takové lokální případy tedy zůstává lepší využití institutu předběžného opatření. Problematickým zde nicméně bude nastavení rovnováhy mezi rychlostí a časem potřebným k dostatečnému předběžnému porozumění kauze. Současná úprava ZOHS výslovně hovoří pouze o předběžných opatřeních při aplikaci unijního práva, přičemž vedle toho stojí obecná úprava předběžných opatření ve správním řádu.

Pro účely efektivního využívání institutu předběžného opatření se v první řadě jeví jako vhodné sjednotit základní postupy a požadavky na jeho vydání s unijní úpravou (čl. 8 nařízení č. 1/2003) – tedy **specificky do ZOHS doplnit předběžná opatření i pro aplikaci vnitrostátní úpravy, tedy stanovit požadavek naléhavosti a vážné a nenapravitelné újmy, přičemž opatření lze vydávat z moci úřední a na dobu určitou**. Pro vyšší právní jistotu by bylo zároveň vhodné blíže specifikovat požadavky na naléhavost. S ohledem na potřebu dostatečného předběžného posouzení by v tomto směru mělo dojít k odlišení od požadavků na předběžná opatření např. v civilním soudnictví, tedy by mělo být postaveno najisto, že taková naléhavost může v konkrétních případech přetrvávat i po dobu několika měsíců předběžného prošetřování.

3.2 Řešení problémů v klíčových odvětvích a růstu životních nákladů

Výše jsme popsali několik potenciálních příčin těchto problémů – tržní koncentrace v podobě spojování soutěžitelů i prostřednictvím kartelů, bariéry vstupu na trh v podobě přílišné regulace

a nedokonalé otevřenosti trhů pro konkurenci ze zahraničí, nedostatečná podpora inovací a kartelů na trzích práce.

Zmínili jsme také, že pro řešení tržní koncentrace na úrovni spojování soutěžitelů a u kartelů má dle našeho názoru ÚOHS dostatečné legislativní nástroje. Právě tady přitom vyvstávají k diskusi všechny tři hlavní elementy plánované novely ZOHS, tj. nový soutěžní nástroj, call-in pravomoc a odpovědnost fyzických osob nesoutěžitelů.

Ač by na první pohled mohl být nový soutěžní nástroj řešením tržní koncentrace v situacích, kdy se jedná spíše o oligopoly, dle našeho názoru není situace tak jednoduchá. Platí totiž, že v Česku klíčová odvětví nijak zvlášť nevybočují co do koncentrace trhu. Ekonomická teorie přitom vede k tomu, že pokud není na trhu dominantní soutěžitel, mohou sice existovat i jiné suboptimální tržní struktury (především oligopol), u kterého je ale hlavní problém jinde. Neexistuje totiž jeden dominantní hráč, jehož jednání by mělo negativní dopad, ale problém vzniká především v podobě cenového následování, resp. tacitní koluze (tzv. *oligopoly gap*). V první řadě je otázkou, nakolik taková mezera ve skutečnosti v ČR existuje (což by měla být jedna z hlavních analýz, pokud má být nový soutěžní nástroj navrhnout). Zadruhé, taková případná mezera není jednoduše řešitelná uložením povinností soutěžitelům – ti totiž jednají ekonomicky logicky a inteligentně. Pokud jim bude zakázáno cenové následování, mělo by to negativní dopad na dynamiku (pružnost) cen, což samozřejmě teoreticky vede k nechtěnému efektu, tedy vyšším než tržním cenám.

Dle našeho názoru by orientace ÚOHS měla směřovat na striktní zajišťování toho, že jediným důvodem suboptimálního chování trhu skutečně zůstává jeho (oligopolistická) struktura. Nedochází tam tedy ke změně struktury na monopolní, ani k tržní koncentraci v podobě kartelů. U prvního nastupuje v úvahu call-in pravomoc. Nejprve je ale třeba se shodnout na tom, že máme konkrétní příklady spojení, které nepodléhalo povolení, ale negativně ovlivnilo strukturu trhu v některém z klíčových odvětví. To jsme dosud (např. na rozdíl od slovenského úřadu) neviděli.

Tímto nicméně nechceme říct, že call-in pravomoc není dobrý nápad. Pokud ale budeme přesvědčeni o tom, že to může přinést řešení naznačeného problému, potom ale bude třeba přizpůsobit proces takovým způsobem, aby byl pro adresáty co nejjednodušší. Zprv bychom souhlasili s **omezením období po uzavření transakce, po které by bylo možno call-in uplatnit**. Šestiměsíční lhůta je dle našeho názoru přiměřená. Zadruhé, Úřad by měl přistoupit k **režimu tzv. briefing papers**. Zde navrhuje inspiraci britským režimem, kdy postačuje zaslání krátkého přípisu úřadu, který má následně omezenou lhůtu rozhodnout, zda potřebuje více informací, anebo jej nehodlá prověřovat, čímž strany získají určitou právní jistotu.

Posledním aspektem je odhalování kartelů. Věcně by neměl být pochyb, že § 3 ZOHS je v tomto směru dostatečný. Z procesního hlediska hodnotíme, že leniency program je funkční, a tedy u něj není potřeba změn. U vyšetřování podnětů, whistleblowingových oznámení i *ex officio* případů hrají významnou roli

místní šetření. V tomto směru považujeme za potřebné reagovat na existující situaci a procesně zjednodušit provádění místních šetření s velkými objemy dat.⁶ Zde tedy **souhlasíme s Úřadem zmiňovanou modifikací do podoby místních šetření pokračujících v sídle ÚOHS.**

Kde naopak vidíme jiné řešení, je odpovědnost fyzických osob nesoutěžitelů. Ačkoliv kvitujeme, že původní záměr tímto nástrojem stíhat i vertikální dohody byl opuštěn, jsme přesvědčeni, že tento způsob povede pouze k navýšení agendy ÚOHS o zcela nový typ řízení, na která není ÚOHS dostatečně vybaven. Přitom z úst místopředsedy ÚOHS zaznívá, že tento nástroj má primárně sloužit jako motivace pro tyto osoby k odhalování kartelů. Pokud tuto premisu přijmeme, pak ale aspoň teoreticky nejvyšší úrovní odstrašení disponuje trestní právo. Kartely přitom již kriminalizovány jsou (§ 248 odst. 2 trestního zákoníku).

Co se kartelů týče, domníváme se tedy, že pro lepší motivační a odstrašující funkci by především mělo dojít k **dílčím upřesněním v § 248 a § 248a trestního zákoníku tak, aby byly zcela jednoznačně srozumitelné co do rozsahu** (jen horizontální kartely) **a automatické aplikace leniency v podobě účinné lítosti.** K lepšímu fungování by pak primárně měla přispět aktivace orgánů činných v trestním řízení, aby tyto skutky vyšetřovaly. To by mělo fungovat lépe než vytvoření správní odpovědnosti fyzických osob nesoutěžitelů.

Z pohledu odbourávání bariér vstupu na trh ÚOHS má pravomoci k vyšetřování uzavírání trhů oproti konkurenci ze zahraničí. Větší důraz na otevřenost trhů je tedy pouze otázkou prioritizace a vymáhací politiky ÚOHS. Jiné to ale je u (pře) regulace. Zde by měl mít dle našeho názoru ÚOHS pravomoc působit více. Jedním z nástrojů, který by mohl být vylepšen, jsou zde sektorová šetření končící doporučením státním orgánům. Máme za to, že ke správné a skutečné implementaci doporučení ÚOHS by měla existovat formalizovaná procedura, které by se měly adresáti doporučení účastnit. Je nám zřejmé, že prosadit např. vázanost závěry sektorových šetření pro jiné státní orgány by nebylo reálné, byť i formát závazných stanovisek byl hypoteticky možný. Alespoň **formalizovaný proces představení doporučení a reakce na ně ze strany státních orgánů s následným pravidelným oznamování jejich plnění** by mohl být postačující ke zvýšení vlivu doporučení ÚOHS ze sektorových šetření. Totéž by mělo platit i pro jiná doporučení ÚOHS, např. v podobě stanovisek k existujícím legislativním aktům. Podpory snižování bariér by ÚOHS dosáhl také stanovisky o smysluplné a nejméně invazivní interpretaci některých pravidel (např. v oblasti udržitelnosti či potravinářství).

V posledku zmiňujeme podporu inovací. Zde si ale nedovedeme představit jiný přístup než postupné reflektování tohoto parametru v rozhodování ÚOHS, což není otázka změn legislativy.

⁶ Viz Evropská komise, Vysvětlující poznámka k inspekcím Komise podle čl. 20 odst. 4 nařízení Rady (ES) č. 1/2003 (revidováno v březnu 2024), odst. 16.

3.3 Řešení ostatních problémů

Ačkoliv jsme výše zmiňovali i klimatickou změnu, nakládání s veřejnými penězi a nejistotu, jejich kvalitu a případné změny např. v oblasti inovací a regulace jsme již probrali. Z toho tedy vyplývá, že žádné další změny ZOHS dle našeho pohledu nevyžaduje.

4 Shrnutí a závěr

Na základě tohoto zamyšlení nad připravovanou novelou nejen ZOHS, ale i obecně nad stavem pravomocí a nástrojů ÚOHS, si dovoluujeme zopakovat, jaké elementy by dle našeho názoru měly být součástí naší ‚alternativní novely ZOHS‘. Jedná se o tyto:

- posílení spolupráce s Komisí a (finanční) podpora vysílání zástupců ČR ke Komisi,
- specifická úprava předběžného šetření i pro čistě národní kauzy s tím, že obsahuje definiční znaky naléhavosti a další odlišnosti,
- (pokud bude prokázáno, že historicky došlo ke konkrétním kauzám s negativními účinky při transakcích pod obrátovými hranicemi) call-in pravomoc v britském stylu,
- pravomoc pokračovat v místním šetření v sídle ÚOHS při zajištění všech procesních garancí,
- dílčí upřesnění v § 248 a § 248a trestního zákoníku,
- formalizovaný proces reakce státních orgánů na doporučení a stanoviska.

Současně lze shrnout, že modernizace činnosti ÚOHS nemusí spočívat pouze v zavádění nových nástrojů, ale může být účinně dosažena také systematickým rozvíjením a důslednějším využíváním nástrojů již existujících. Některé tyto změny by přitom nevyžadovaly zásadní legislativní zásahy, ale spíše důslednější využívání a rozvíjení možností, které má ÚOHS již nyní k dispozici.

Doufáme, že tento článek bude sloužit jako otevření odborné diskuse o novelizaci ZOHS ještě předtím, než bude předložena vládě. Tímto vás zároveň vybízíme k reakcím, myšlenkám a námětům v jakékoliv formě. Řečeno citátem, jde o jedinečný moment umožňující ovlivnění budoucí podoby vymáhání soutěžního práva v ČR, „ke kterému dochází maximálně jednou za deset let“.

ABSTRACT:

[JAN KUPČÍK: ALTERNATIVE AMENDMENT TO THE COMPETITION ACT: LET'S DISCUSS!]

[The original proposal to amend the Czech Competition Act did not make it to the finish line. Nevertheless, representatives of the Czech Competition Authority have made it clear that their efforts to revise the competition law are ongoing. At an ICC roundtable, they introduced concepts intended to shape a new draft amendment, which is expected to be submitted to Parliament in the first half of next year. This new proposal would go even further than the previous one, granting the Authority a substantial increase in its powers. To contribute to the professional debate, we are therefore considering current issues and challenges in the enforcement of competition law by the Authority, and we are putting forward a suggestion for an alternative amendments to the Competition Act that would address these concerns.]