



ÚŘAD PRO OCHRANU HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE

# **Hodnocení dopadů regulace (RIA) k zákonu, kterým se mění zákon č. 395/2009 Sb., o významné tržní síle při prodeji zemědělských a potravinářských produktů a jejím zneužití**

Zpracoval:

JUDr. Hynek Brom

místopředseda Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže

Schválil:

Ing. Petr Rafaj

předseda Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže



## Obsah

1	Důvod předložení a cíle .....	4
1.1	Název .....	4
1.2	Definice problému .....	4
1.3	Popis současného stavu .....	5
1.3.1	Výroba potravin a český maloobchodní trh s potravinami .....	7
1.3.2	Mezinárodní komparace .....	13
1.3.3	Základní východiska současné právní úpravy .....	14
1.4	Identifikace dotčených subjektů .....	17
1.5	Popis cílového stavu .....	18
1.6	Zhodnocení rizika .....	18
2	Návrh variant řešení .....	20
2.1	Varianta 1: nulová .....	20
2.2	Varianta 2: změna (novelizace) zákona č. 395/2009 Sb. ....	20
2.3	Varianta 3: zrušení zákona č. 395/2009 Sb. – bez náhrady .....	20
2.4	Varianta 4 – zrušení zákona č. 395/2009 Sb. a přesun některých ustanovení do jiných právních předpisů .....	21
2.4.1	Varianta 4A: - zrušení zákona č. 395/2009 Sb. a přesun některých ustanovení pouze do zákona o ochraně hospodářské soutěže .....	21
2.4.2	Varianta 4B: – zrušení zákona č. 395/2009 Sb. a přesun některých ustanovení do zákona o ochraně hospodářské soutěže a do zákona o cenách .....	21
2.1	Zhodnocení rizika u navrhovaných variant .....	21
3	Vyhodnocení nákladů a přínosů .....	22
3.1	Identifikace nákladů a přínosů .....	22
3.2	Náklady .....	23
3.3	Přínosy .....	24
3.4	Vyhodnocení nákladů a přínosů variant .....	24
4	Návrh řešení .....	28
4.1	Stanovení pořadí variant a výběr nejvhodnějšího řešení .....	28
4.2	Hlavní principy vybrané varianty – navrhované změny .....	29



ÚŘAD PRO OCHRANU HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE

5	Implementace doporučené varianty a vynuování.....	33
6	Přezkum účinnosti regulace .....	33
7	Konzultace a zdroje dat.....	35
7.1	Konzultace .....	35
7.2	Zdroje dat.....	37
8	Kontakt na zpracovatele RIA.....	38



## 1 Důvod předložení a cíle

### 1.1 Název

Zákon, kterým se mění zákon č. 395/2009 Sb., o významné tržní síle při prodeji zemědělských a potravinářských produktů a jejím zneužití (dále jen „zákon o významné tržní síle“ nebo „zákon č. 395/2009 Sb.“).

### 1.2 Definice problému

Platné znění zákona č. 395/2009 Sb. obsahuje pouze 11 paragrafů, avšak jeho nedílnou součástí je i 6 příloh, které obsahují relativně vysoký počet skutkových podstat (zakázaných jednání), kterých se subjekt disponující tržní silou může za splnění dalších zákonem předpokládaných podmínek dopustit. Zákon je příliš rozsáhlý a nepřehledný. Vzhledem k jistým nejasnostem některých pojmů použitých v zákoně je nutno v rámci aplikace tohoto zákona dovozovat jejich význam výkladem správního orgánu.

Nejasné vymezení základních pojmů vede k prodlužování správního řízení. Účastníci řízení podávají četné námitky ohledně výkladu textu zákona. Správní orgán je nucen se vypořádat s nejasnostmi v některých pojmech.

Rozhodovací praxe správního orgánu je sice opřena o více jak 20 letou praxi ÚOHS v oblasti ochrany hospodářské soutěže, soudní a správní rozhodnutí v soutěžních věcech, ale s ohledem na novou materii není prozatím podrobena soudnímu přezkumu. Bez nutné technické revize základních pojmů není možné zajistit efektivní vymáhání práva a vytváření větší jistoty účastníků řízení. Stávající text zákona vede a do budoucna může vést k interpretačním kolizím se zákonem o hospodářské soutěži.

#### *Hlavní nedostatky*

- Nekoncepčnosti a nejasnosti některých ustanovení.
- Vymezení pojmu významné tržní síly dává možnost minimálně dvojího výkladu pojmu, čímž může být narušena předvídatelnost jednání správního orgánu; nejasné

vymezení subjektu, který může významnou tržní silou disponovat, a vůči komu se posuzuje.

- Nevyrovnanost regulace vzhledem k jednotlivým stranám závazkových vztahů.
- Formulace povinností v zákoně není zcela jasná, a tak vyvolává množství domněnek a otázek. Vytváří se tak stav právní i praktické nejistoty ohledně rozsahu příkázaného, povoleného, resp. zakázaného jednání.
- 6 příloh zákona, kde je uvedeno cca 80 skutkových podstat, způsobuje nepřehlednost a špatnou orientaci v zákoně.
- Nejasnost, zda lze ukládat některé formy sankcí a nepřesnost týkající se možnosti mimosankčního řešení případů.

Změna musí reflektovat shora uvedené skutečnosti, zejména požadavky praxe a rozhodování ve správních řízeních, jinak bude přetrvávat obtížná aplikovatelnost a vymahatelnost tohoto zákona.

### 1.3 Popis současného stavu

Vztah mezi obchodními řetězci a jejich dodavateli je problémem, který začal vyvstávat již v průběhu 90. let minulého století. Dodavatelé přitom neměli možnost bránit se proti nežádoucím praktikám ze strany odběratelů, jako je např. přenášení obchodního rizika odběratele na dodavatele, uzavírání smluvních vztahů pod nepřiměřeným nátlakem, svévolné úpravy smluvního vztahu ze strany odběratele bez toho, že by bylo vedeno jakékoli jednání o změně podmínek smlouvy oběma smluvními stranami atd. Zatímco řetězec měl a má zpravidla vždy na výběr z více dodavatelů obdobného zboží, pro řadu výrobců a distributorů potravin byl a je kontrakt s daným obchodníkem existenční otázkou.

Úřad tento vývoj od počátku sledoval, nicméně brzy zjistil, že s pomocí soutěžních pravidel není vzniklá situace řešitelná. Zákon č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně hospodářské soutěže“), i unijní úprava ochrany hospodářské soutěže obsažená v člancích 101

a 102 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“) totiž rozeznávají jen dva základní typy porušení soutěžního práva – zakázané dohody a zneužití dominantního postavení. Jednání obchodních řetězců vykazuje znaky zneužití svého postavení, ale žádný z největších obchodních řetězců nedisponuje výrazně větším tržním podílem a není tedy možné u některého z nich prokázat dominantní postavení a posuzovat takové jednání dle zákona o ochraně hospodářské soutěže.

Prostředky soukromého práva stejně jako regulace hospodářské soutěže v dané oblasti selhávaly, proto se od roku 2000 hledal způsob, jak nevyvážený vztah mezi odběrateli a dodavateli korigovat. Až v roce 2009 uspěl poslanecký návrh zákona postavený na institutu významné tržní síly a zákon č. 395/2009 Sb. vstoupil v účinnost 1. února 2010. Úřad byl pověřen dohledem nad jeho dodržováním.

Cílem zákona o významné tržní síle bylo především vymezit pro potřeby ochrany hospodářské soutěže skutkovou podstatu zneužití významné tržní síly na vztahy v oblasti prodeje zemědělských a potravinářských produktů a vytvořit nástroje pro posuzování a zamezení těmto praktikám. Zákon se tak měl vztahovat na případy zneužívání významné tržní síly některých soutěžitelů vůči jiným, kdy jim tato tržní síla umožňuje právě vynucování si jednostranně výhodnějších podmínek. Ve vztahu k zákonu o ochraně hospodářské soutěže by tedy mělo jít o speciální právní úpravu.

Přijatý zákon je však od počátku předmětem kritiky, a to zejména z důvodu jeho nekonceptnosti a nejasnosti některých ustanovení. Stejně tak nejasnost těchto ustanovení způsobuje potíže i Úřadu při vedení správních řízení. Zákon o významné tržní síle byl schválen bez jakéhokoli doprovodného dokumentu, který by hodnotil dopady přijaté právní úpravy, i bez dostatečně propracované důvodové zprávy. Při jeho aplikaci tak není možné se o tyto dokumenty opřít.

### *Zahájená správní řízení*

Dohledem nad dodržováním a aplikací zákona je pověřen ÚOHS. Do současné doby vedl nebo vede 6 správních řízení, přičemž jedno bylo zastaveno a přijaty ze strany povinného

subjektu závazky; jedno rozhodnutí bylo potvrzeno druhostupňovým orgánem, tudíž je pravomocné, ale byla proti němu podána žaloba k soudu; jedno rozhodnutí bylo na základě podaného rozkladu zrušeno a věc vrácena k dalšímu řízení na první stupeň.

Při aplikaci zákona v těchto řízeních Úřad narazil na výkladové obtíže týkající se základního konceptu významné tržní síly. K výkladovému stanovisku, jak k institutu významné tržní síly přistupovat, Úřad dospěl v rámci pravomocného rozhodnutí, jímž bylo v říjnu 2013 konstatováno porušení zákona ze strany společnosti Kaufland.

### **1.3.1 Výroba potravin a český maloobchodní trh s potravinami**

#### *Výroba potravin*

Statistické údaje o výrobě potravin sleduje Český statistický úřad v rámci výrobních oborů CZ-NACE 10 – Výroba potravin a CZ-NACE 11 – Výroba nápojů. Prodej potravin v maloobchodě je sledován v rámci tříd CZ-NACE 47.11 maloobchod s převahou potravin, nápojů a tabákových výrobků v nesespecializovaných prodejnách; CZ-NACE 47.2 maloobchod s potravinami, nápoji a tabákovými výrobky ve specializovaných prodejnách; CZ-NACE 47.8 maloobchod ve stáncích a trzích; přičemž podíl prodeje potravinářského zboží zahrnutého v CZ-NACE 47.11 je dle šetření Českého statistického úřadu a obdobného šetření provedeného Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže cca 80 %.

V rámci statistického sledování obrátů potravinářského průmyslu nejsou k dispozici údaje o tom, jaká část je dodávána do maloobchodního prodeje. Dle velmi hrubých odhadů Úřadu (porovnání objemu nákupu maloobchodního trhu potravin s objemem tržeb za prodej vlastních výrobků a tržeb potravinářské výroby v letech 2009 – 2011 a se zohledněním importu a exportu) se dodávky do tuzemského maloobchodu podílí na tržbách potravinářské výroby nejméně 60 % a více. Dodávky do maloobchodu jsou proto pro tuzemské výrobce důležitým distribučním kanálem a analýza vývoje sektoru výroby potravin jako celku má vypovídací schopnost také pro dílčí segment dodávek potravinářského zboží pro maloobchodní prodej.

Tabulky 1 a 2 uvádí vývoj počtu podniků a vývoj tržeb za prodej vlastních výrobků a služeb v letech 2009 - 2012 v rámci jednotlivých skupin tříd CZ-NACE 10 a 11 a celkové ukazatele dovozu a vývozu v rámci tříd CZ-NACE 10 a 11.

- 10 Výroba potravinářských výrobků
  - 10.1. Zpracování a konzervování masa a masných výrobků
  - 10.2. Zpracování a konzervování ryb, korýšů a měkkýšů
  - 10.3. Zpracování a konzervování ovoce a zeleniny
  - 10.4. Výroba rostlinných a živočišných olejů
  - 10.5. Výroba mléčných výrobků
  - 10.6. Výroba mlýnských a škrobářenských výrobků
  - 10.7. Výroba pekařských, cukrářských a jiných moučných výrobků
  - 10.8. Výroba ostatních potravinářských výrobků
- 11 Výroba nápojů

\* *Není zahrnuta skupina 10.9. Výroba průmyslových krmiv*

Tabulka 1: Některé ekonomické ukazatele potravinářské výroby\*

CZ-NACE	Počet podniků v rámci CZ-NACE				Tržby za prodej vlastních výrobků a služeb (mil. Kč)			
	2009	2010	2011	2012	2009	2010	2011	2012
10.1	1 115	1 347	1 691	1 969	55 655	51 362	51 663	52 501
10.2	24	26	22	23	609	595	1 882	1 384
10.3	185	196	162	172	6 074	5 539	5 641	5 525
10.4	21	24	21	27	8 306	7 663	9 343	8 973
10.5	186	229	178	248	36 276	37 040	38 880	38 349
10.6	169	149	149	170	8 027	7 420	9 110	9 568
10.7	2 875	2 479	2 974	2 629	31 502	30 189	31 598	30 253
10.8	1 198	1 716	1 442	2 041	44 380	44 543	44 735	46 232



<b>10</b> (bez 10.9)	<b>5 773</b>	<b>6 166</b>	<b>6 689</b>	<b>7 279</b>	<b>190 829</b>	<b>184 351</b>	<b>192 853</b>	<b>192782</b>
<b>11</b>	<b>1143</b>	<b>1341</b>	<b>1 263</b>	<b>1 437</b>	<b>60 840</b>	<b>56 751</b>	<b>55 589</b>	<b>58 265</b>
<b>Celkem</b>	<b>6 916</b>	<b>7 507</b>	<b>7 952</b>	<b>8 716</b>	<b>251 669</b>	<b>241 102</b>	<b>248 442</b>	<b>251 047</b>

- Zdroj: Ministerstvo zemědělství ČR – Panorama potravinářského průmyslu 2012

Tabulka 2: Vývoj zahraničního obchodu\*

	CZ-NACE 10 (bez CZ-NACE 10.9.) (mil. Kč)			CZ-NACE 11 (mil. Kč)		
	Export	Import	Saldo	Export	Import	Saldo
<b>2009</b>	53 091	86 625	<b>-33 534</b>	11 972	9 238	<b>2 734</b>
<b>2010</b>	58 821	88 649	<b>-29 828</b>	11 016	9 428	<b>1 588</b>
<b>2011</b>	66 428	99 958	<b>-33 530</b>	10 857	10 506	<b>351</b>
<b>2012</b>	83 273	110 856	<b>-27 857</b>	12 738	11 049	<b>1 689</b>

- Zdroj: Ministerstvo zemědělství ČR – Panorama potravinářského průmyslu 2012

Z výše uvedených údajů vyplývá, že v letech 2009 – 2012 byl v sektoru výroby potravin zřetelný růst počtu podniků. Tržby za prodej vlastních výrobků a služeb po meziročním poklesu v letech v roce 2010 stagnovaly nebo mírně rostly. Výraznější oživení nastalo v roce 2011. Snížení tržeb zaznamenaly obory Zpracování masa a masných výrobků a Výroba pekařských a cukrářských výrobků.

Celkový vývoj a změny v oblasti výroby potravin nijak neindikují negativní působení stávajícího zákona o významné tržní síle. Zákon se dotýká všech oblastí potravinářské výroby, a pokud by zapříčiňoval negativní vývoj v tomto segmentu, negativní trend by se projevil více či méně ve všech jednotlivých potravinářských oborech. Dílčí výkyvy, ať ve smyslu snížení či zvýšení tržeb, nemají souvislost s existencí zákona.

Obrat zahraničního obchodu vykazuje spíše příznivý vývoj, kdy v roce 2012 dosáhl nejnižšího záporného salda v obchodu s potravinářskými výrobky (CZ-NACE 10) a opětovné zvýšení kladného salda v oblasti obchodu s nápoji (CZ-NACE 2011).

I když meziroční indexy importu jsou v posuzovaném období vyšší než meziroční indexy tržeb potravinářské výroby, zákon sám o sobě nemá vliv na změnu importu potravinářských výrobků. Výrazný růst dovozu nastává v posledních letech zejména u skupiny 10.1 Zpracování a konzervování masa a masných výrobků. Tento trend však má jiné objektivní důvody spojené zejména s rozdílnou dotační politikou v zemích Evropské unie. Je třeba zdůraznit, že stávající zákon i navržená novela nedopadají z hlediska ochrany dodavatelů (pokud je zneužívajícím subjektem odběratel) rozdílně na tuzemské a zahraniční dodavatele. Změny importu mají proto jiné objektivní příčiny. Rozhodující je skutečnost, že cca 63 % maloobchodního trhu se zbožím denní spotřeby v České republice je ovládáno zahraničními vlastníky, kteří sledují vlastní obchodní politiku.

Na export potravin novela zákona nedopadá, neboť reguluje oblast dodávky i nákupu potravin pro další prodej na území České republiky.

### *Český maloobchodní trh s potravinami*

Na trhu maloobchodního prodeje působí 8 velkých potravinových řetězců. V oblasti prodeje potravin a zboží denní spotřeby byl jejich podíl v roce 2011 následující:

Název	Náklady na zboží dle výkazu zisku a ztráty	Tržby za zboží dle výkazu zisku a ztráty	Podíl na trhu prodeje v rámci CZ-NACE 47.11
Kaufland	32 099 795 000	38 932 530 000	10,93%
Globus	18 479 537 000	23 040 539 000	6,56%
Billa	15 421 068 000	20 170 713 000	5,63%
Ahold	30 094 581 000	39 097 173 000	10,91%
Lidl	17 714 445 000	23 386 527 000	6,44%

Penny	22 134 427 000	27 156 474 000	7,58%
SPAR	9 350 096 000	11 714 577 000	3,27%
Tesco	32 095 000 000	42 770 000 000	11,59%
Celkem	177 388 949 000	226 268 533 000	62,91 %

V oblasti maloobchodního prodeje potravin jsou podíly trochu odlišné, neboť jednotlivé obchodní řetězce mají odlišný podíl food a non-food zboží. Nejvyšší podíl v oblasti maloobchodního prodeje potravin zastávají společnosti Kaufland a Ahold, jejichž podíly se pohybují kolem cca 12 %, následuje společnost Tesco. Trh maloobchodního prodeje je charakteristický velkým počtem subjektů, jejichž počet je cca 20 000. Pokud by pouze 10 000 z nich bylo ekonomicky aktivní, byl by průměrný podíl na trhu maloobchodního prodeje potravin 0,01 %. Podíl největších hráčů na trhu je tak 1000 x větší než průměrný podíl na trhu. Právě tento odstup tržních podílů od průměrného podílu, je zdrojem tržní síly největších obchodních řetězců, neboť jako distribuční kanál jsou pro výrobce potravin obtížně nahraditelné.

Podíl osmi největších obchodních řetězců v oblasti maloobchodního prodeje potravin zůstal v letech 2009 – 2011 konstantní a pohyboval se na úrovni cca 63 %. Část trhu regulovaná zákonem v oblasti maloobchodního prodeje představuje v současnosti 63 – 65 %. V oblasti velkoobchodního prodeje spadá pod regulaci společnost Makro a COOP Centrum družstvo, které z velké části zásobuje maloobchodní sítě vlastněné českými a moravskými družstvy. Společnost Makro dodává cca 35 % maloobchodnímu trhu.

Specifikem velkých obchodních řetězců je prodej zboží označeného tzv. privátními značkami. Zboží označené privátními značkami však vyrábějí také tuzemští výrobci potravin. Možné rozšiřování privátních značek neznamená automatické omezování dodávek od tuzemských dodavatelů.

Objem maloobchodního prodeje potravin se meziročně v letech 2009 a 2010, tedy v období přijetí zákona, nezměnil (celkový objem cca 285 mld.). Maloobchodní objem tržeb za

potravin se zvýšil v roce 2011 (celkový objem cca 314 mld.), v roce 2012 k výraznému zvýšení nedošlo. Příčinou zvýšení cen v roce 2011 byl zejména nárůst cen potravin a zemědělských komodit na světových trzích a růst ceny ropy. K obdobnému indexu nárůstu cen potravin došlo v oblasti výroby i v oblasti maloobchodu, i když meziroční navýšení tržeb bylo nepatrně vyšší v oblasti maloobchodního prodeje. Lze konstatovat, že nárůst cen potravin nesouvisí s existencí a aplikací zákona a má objektivní vnější příčiny.

Dle zjištění Úřadu ve správních řízeních tlak obchodních řetězců na snižování dodavatelských cen ve formě zpětných bonusů a cen za reklamu zůstal nezměněn. Na druhou stranu lze dle vyjádření výrobců potravin shledat pozitiva z působení zákona, a to zejména ukončením tzv. vratek zboží a zkrácením lhůt splatnosti. Přetrvávající negativa v odběratelsko-dodavatelských vztazích lze přičíst také nejednoznačnosti některých ustanovení současné právní úpravy, což umožňuje subjektům s významnou tržní silou neměnit zásadně své chování.

I když se dodavatelský trh zdá na první pohled více koncentrovaný a na některých výrobních dodavatelských trzích dosahuje několik významných dodavatelů vyšších nebo srovnatelných podílů než jsou podíly největších obchodních řetězců v oblasti maloobchodního prodeje potravin, je počet těchto silných subjektů velmi omezený. Dle zjištění Úřadu však i tito dodavatelé akceptují v obchodních vztazích s obchodními řetězci nevýhodné podmínky, které jsou předmětem šetření Úřadu. Nicméně navzdory postupné konsolidaci je nabídková strana na řadě výrobních trhů vysoce fragmentovaná a míra koncentrace nízká. Je také třeba vzít v úvahu, že dodavatelé jsou vystaveni značné konkurenci importovaných potravin. Jak už však bylo výše uvedeno, stávající právní úprava a navržená novela dopadají z hlediska ochrany subjektů nerozdílně na tuzemské i zahraniční dodavatele.

Při úvahách, zda obchodní řetězce disponují lepší vyjednávací pozicí pouze vůči malým a středním výrobcům, dospěl Úřad v dosud šetřených správních řízeních jednoznačně ke zjištění, že uplatňování protiprávních praktik je natolik plošné, že významnou tržní sílu velkých obchodních řetězců je nutno pojímat jako jejich objektivní postavení na trhu, ne v rámci individuálních vztahů.

### 1.3.2 Mezinárodní komparace

Také ostatní státy přikládají problematice nekalých praktik ve vztazích mezi dodavateli a odběrateli v potravinářském průmyslu stále větší význam. V důsledku toho byla přijata různá opatření. V některých státech došlo k rozšíření ochrany poskytované podle občanského práva, v některých státech byla dána přednost speciální právní úpravě. Existují i státy, které zavedly doporučující kodexy chování.

Zelená kniha<sup>1</sup> uvádí, že například v Portugalsku, Slovinsku, Španělsku, Belgii a Spojeném království existují kodexy chování zaměřené na dodavatelské řetězce pro obchody s potravinami a smíšeným zbožím, přičemž v Nizozemsku a Irsku existují plány na přijetí takových kodexů. Česká republika, Maďarsko a Itálie přijaly zákony, které se vztahují na nekalé obchodní praktiky v zemědělsko-potravinářském odvětví. Posuzování prostřednictvím kvalifikace tržní síly odběratele nebo dodavatele se posuzuje v Maďarsku, České republice, Spojeném království a Litvě.

V Maďarsku je speciální úprava pro obchodníky s významnou tržní silou obsažena v zákoně o obchodu účinném od února 2006. Významná tržní síla se v Maďarsku určuje na základě obratu obchodníka nebo na základě posouzení zákonných kritérií. Čeští zákonodárci se původně inspirovali právě maďarskou úpravou, avšak skutečnost, že český zákon převzal a propojil oba způsoby určování významné tržní síly, které jsou v maďarském zákoně na sobě nezávislé, je jednou z příčin dvojího chápání institutu významné tržní síly v zákoně.

Kritérium obratu je zavedeno rovněž ve Velké Británii vycházející z obratu maloobchodního prodeje potravinářského a smíšeného zboží za předchozí finanční rok na jejím území.

V Litvě je od dubna 2010 účinný zákon o zákazu neférových praktik maloobchodníků, dle kterého je maloobchodník s významnou tržní silou definován jako podnikatelský subjekt působící v maloobchodě v nesespecializovaných prodejnách s převahou potravinářského zboží,

---

<sup>1</sup> Evropská komise. Zelená kniha o nekalých obchodních praktikách mezi podniky v Evropě v dodavatelském řetězci v oblasti potravinového a nepotravinového zboží. COM(2013) 37; ze dne 31. ledna 2013 (dále jen „Zelená kniha“).

nápojů a tabákových výrobků, pokud má sám nebo společně se spojenými podnikatelskými subjekty zabývajícími se stejnou činností na území Litvy nejméně 20 obchodů s prodejní plochou nejméně 400 m<sup>2</sup> a celkový obrat za předchozí finanční rok činí nejméně 400 milionů litevských litasů.

### 1.3.3 Základní východiska současné právní úpravy

#### *Základní ustanovení a pojmy*

Hned úvodní ustanovení zákona neobsahuje úplný a jasný výčet vztahů, které zákon ve skutečnosti reguluje. Konkrétně se uvádí, že: „*Tento zákon upravuje způsob posuzování a zamezení zneužití významné tržní síly při prodeji zemědělských a potravinářských produktů...*“. Ustanovení neobsahuje vymezení, zda jsou regulovány pouze vztahy týkající se nákupu a prodeje zemědělských a potravinářských produktů za účelem jejich dalšího prodeje, nebo i všechny ostatní, tj. prodej a nákup zemědělských a potravinářských produktů za účelem jejich dalšího zpracování, přičemž definice odběratele a dodavatele v § 2 tyto vztahy omezuje na nákup a prodej zboží pouze pro další prodej.

Tímto ani žádným jiným ustanovením není výslovně vymezena územní působnost zákona, tj. posouzení jednání z hlediska místa, kde bylo uskutečněno a kde se projevil jeho účinky.

Kromě samotného prodeje potravin dochází ke zneužívání významné tržní síly i při poskytování služeb s nákupem potravin souvisejících, např. reklamních služeb. Tyto vztahy taktéž nejsou v úvodním ustanovení jasně obsaženy.

V praxi může být stranou zneužívající významnou tržní sílu také ovládaná osoba, byť jí dle nastavených kritérií samostatně nedisponuje. Tyto osoby není dle současného znění zákona možné postihnout. Stejně tak mohou významnou tržní sílu nabýt i nejrůznější nákupní aliance, které se účastní předmětných vztahů. Pod tímto pojmem je třeba rozumět jakoukoli formu spolupráce odběratelů, přičemž nemusí být ani samostatnou právnickou osobou. Nabytí a zneužití významné tržní síly však nelze dle dosavadních kritérií těmto uskupením přiřknout, přestože se tak de facto chovají. Bylo by proto žádoucí upřesnit okruh subjektů, které je možné postihnout v případě zneužití jejich postavení.



Bylo by žádoucí stanovit, že i dodavatel může nabýt významnou tržní sílu. V opačném případě zůstane právní úprava nevyvážená vzhledem k jednotlivým stranám smluvního vztahu.

Základní podmínkou aplikace zákona o významné tržní síle je existence významné tržní síly odběratele. Zákon však pojem významná tržní síla nevymezuje zcela jednoznačně a současně je jeho chápání ovlivněno předchozími legislativními návrhy týkajícími se tzv. ekonomické závislosti. Z tohoto důvodu je na významnou tržní sílu nahlíženo buď jako na důsledek nevyváženého individuálního vztahu odběratele a dodavatele nebo jako na obecnou kupní sílu odběratele vůči všem jeho dodavatelům.

V zákoně o významné tržní síle je pojem významná tržní síla vymezen v § 3 odst. 1, v němž se uvádí: *„Významná tržní síla je takové postavení odběratele vůči dodavateli, kdy se v důsledku situace na trhu stává dodavatel závislým na odběrateli ve vztahu k možnosti dodávat své zboží spotřebitelům a kdy si odběratel vůči dodavateli může vynutit jednostranně výhodné obchodní podmínky.“*

V § 3 odst. 3 zákona je dále stanoveno: *„Není-li prokázán opak, má se za to, že významnou tržní sílu má odběratel, jehož čistý obrát přesáhne 5 mld. Kč.“*. Ustanovení § 3 odst. 2 zákona pak obsahuje demonstrativní výčet kritérií, dle kterých se významná tržní síla posuzuje. Skutečnost, že definice významné tržní síly obsažená v § 3 odst. 1 zákona používá současně pojem významná tržní síla i pojem závislost dodavatele na odběrateli, je důvodem možného dvojího chápání vzniku významné tržní síly odběratele. Vzniká tak diskuze, zda chápat významnou tržní sílu v absolutním významu, tj. jako postavení odběratele vůči všem svým dodavatelům (absolutní koncept) nebo jako individuální (relativní) závislost konkrétního dodavatele na odběrateli (individuální koncept).

#### *Stanovení povinností v obchodních vztazích*

Ustanovení § 4 obsahuje demonstrativní výčet praktik, jimiž se rozumí zneužití významné tržní síly. Těžištěm zákona je pak jeho šest příloh, které obsahují jak popis zakázaných jednání a praktik v dodavatelsko-odběratelských vztazích, tak i stanovení povinností

odběratelům, jejichž porušení je považováno za zneužití významné tržné síly ze strany odběratele.

K prokázání protiprávnosti jednání toto ustanovení vyžaduje splnění podmínky soustavnosti a podstatného narušení hospodářské soutěže. Podmínka podstatného narušení hospodářské soutěže není obsažena ani v zákoně o ochraně hospodářské soutěže v případě prokazování zneužití dominantního postavení. Je nelogické, aby pro protiprávnost jednání subjektu s menší tržní silou bylo vyžadováno prokázání větších dopadů než v případě zneužití dominantního postavení.

K hlavním povinnostem a zákazům v rámci dotčených obchodních vztahů náleží zejména to, že:

- odběratel se musí vyvarovat zakázaných praktik ve smyslu ustanovení § 4, mezi něž patří např. situace, kdy odběratel dostane nebo se pokouší dostat od dodavatele jakýkoliv prospěch nebo platbu, která neodpovídá žádné skutečně poskytnuté obchodní protislužbě nebo je nepřiměřená ve vztahu k hodnotě poskytnuté služby, podřídí nebo se pokusí podříditi dodavatele povinností, které vytvářejí výraznou nerovnováhu mezi stranami, obdrží nebo se pokusí získat prospěch pod hrozbou úplného nebo částečného přerušeni obchodních vztahů, nebo odběratel provede vzájemný zápočet pohledávek z obchodního styku bez předchozího písemného souhlasu dodavatele, atd.
- odběratel nesmí mít možnost vrátit zboží před uplynutím lhůty spotřeby nebo po jejím uplynutí;
- stanovení obsahových náležitostí faktury za dodané zboží, jako např. přesné vymezení částky smluvní pokuty, event. jiných srážek z ceny v případě opožděné platby nebo jakékoliv snížení ceny poskytnuté odběrateli v den prodeje;
- povinnost odběratele poskytnout své všeobecné obchodní podmínky, které mají kromě jiného obsahovat cenové podmínky i údaje o snižování cen, všem dodavatelům, kteří



o to požádají; vedle toho má odběratel možnost uzavřít s dodavatelem zvláštní obchodní podmínky, na které se povinnost dle předchozí věty nevztahuje;

- odběratel je povinen zaplatit cenu za odebrané zboží nejpozději do 30 dnů od jeho dodání;

Zneužitím významné tržní síly však může být jakékoliv jiné jednání, které má, resp. by mohlo mít negativní dopad na hospodářskou soutěž na příslušném trhu; zákonný výčet je pouze demonstrativní.

Formulace některých povinností v zákoně, resp. v jeho přílohách, není zcela jasná, a tak vyvolává množství domněnek a otázek ohledně rozsahu povoleného, resp. zakázaného jednání.

#### *Správní delikty a sankce*

Aktuální znění zákona ovšem obsahuje některé nejasnosti v některých ustanoveních týkajících se sankcí. Např. není zřejmé, zda je Úřad oprávněn ukládat opatření k nápravě a pokutu současně, nebo uložení jednoho vylučuje uložení druhého, atd.

#### **1.4 Identifikace dotčených subjektů**

V dané problematice jsou rozhodujícími dotčenými subjekty:

- subjekty s významnou tržní silou
- protistrany subjektů s významnou tržní silou
- spotřebitelé
- úřady (ÚOHS)

Přímé dopady zákona nastávají u stran smluvních vztahů, v nichž jedna má významnou tržní sílu, jelikož zákon přímo reguluje jejich chování. Nepřímé dopady zákona mohou nastat u

spotřebitelů. Nepřímý vliv má právní úprava též na Úřad jako orgán vykonávající dozor nad dodržováním zákona.

### 1.5 Popis cílového stavu

Hlavním cílem je zejména odstranit nejasnosti a nepřehlednost právní úpravy. Prostřednictvím vhodně zvolené varianty:

- odstranit nekoncepčnost a nejasnost některých pojmů a ustanovení, a tím předejít vyvolávání množství domněnek a otázek.
- odstranit stav právní i praktické nejistoty ohledně rozsahu povoleného, resp. zakázaného jednání.
- umožnit Úřadu snazší aplikaci zákona v rámci jím vedených správních řízení, zejména prostřednictvím vyjasnění pojmů a stanovením konkrétních oprávnění Úřadu, čímž by došlo i k celkovému zrychlení správních řízení.

Konkrétní cíle lze definovat následovně:

- vymežit jasně, srozumitelně a určitě předmět právní regulace.
- vymežit územní působnost zákona.
- upřesnit pojmy, zvláště u subjektů.
- upřesnit základní náležitosti smluvního vztahu subjektů.
- vymežit zneužití tržní síly s uvedením skutkových podstat.
- zajistit důsledky rozhodnutí Úřadu na soukromoprávní smluvní vztahy.
- doplnit ustanovení o sankcích.

### 1.6 Zhodnocení rizika

Používání nekalých obchodních praktik, jak vyplývá ze Zelené knihy, mezi subjekty po celém dodavatelském řetězci může následně vyústit v nepříznivé dopady na celé hospodářství. V Zelené knize je konstatováno, že nekalé obchodní praktiky mohou mít negativní dopad na

přeshraniční obchod a bránit řádnému fungování jednotného trhu. Například dodavatelé se mohou zdráhat obchodovat se zahraničními obchodníky ze strachu, že se stanou obětí nekalých obchodních praktik v kontextu neznámého národního právního řádu. Bez ohledu na tyto faktory však mohou nekalé obchodní praktiky bránit rozvoji přeshraničních vztahů, zejména vzhledem k tomu, že v přeshraničním kontextu je obtížné prosazovat pravidla, která je regulují. Navíc existují rozdílné právní úpravy v ostatních členských státech, které rovněž představují překážku zahraničního obchodu.

Právní úprava významné tržní síly a jejího zneužívání je součástí českého právního řádu prozatím v nezměněné podobě od doby jejího schválení. Jak v době přijetí, tak i dnes vyvolává text zákona různé jak technické, tak právní otázky o tom, jak nahlížet na výklad jednotlivých jeho ustanovení, případně jak se vypořádat s pojmy, které jsou pro náš právní řád nové, nebo mají v jiných právních předpisech odlišný obsahový význam. Úřad se vypořádává se základními otázkami výkladu i s jednotlivými interpretačními obtížemi. Způsob, kterým tak činí, však není všemi dotčenými subjekty akceptován. Dále je třeba odstranit nejasnosti ohledně pojetí významné tržní síly, tj. jednoznačně zakotvit tzv. absolutní koncept, neboť většina nezákonných jednání, kterými se dosud Úřad zabýval, je uplatňována ze strany odběratelů plošně, tj. vůči velkému počtu dodavatelů. V případě nepřistoupení k legislativní změně budou zmíněné obtíže přetrvávat. Nepřijetí změny by znamenalo podstatné a přetrvávající ztížení výkonu správních řízení u Úřadu.

Dalším rizikem je úprava deliktního jednání povinných subjektů vyjádřeného v současné době prostřednictvím demonstrativního výčtu skutkových podstat, které najdeme v šesti přílohách zákona. Efektivnější by bylo generalizovat jejich vyjádření. V zájmu zrychlení a zjednodušení správního řízení před Úřadem je i upuštění od prokazování dopadu na hospodářskou soutěž. Je nutné si uvědomit, že zjednodušení pravidel vede k jasnější orientaci v zákoně a zároveň umožňuje snazší předvídatelnost správních rozhodnutí Úřadu.

## **2 Návrh variant řešení**

Na základě rozhodovací praxe Úřadu a požadavků účastníků odběratelsko-dodavatelských vztahů bylo přistoupeno k hodnocení čtyř možných variant řešení - varianta nulová, varianta novelizace zákona, varianta zrušení celého zákona a varianta přenesení do jiného právního předpisu.

### **2.1 Varianta 1: nulová**

Zachování současného stavu, tj. ponechání stávajícího znění zákona č. 395/2009 Sb. o významné tržní síle při prodeji zemědělských a potravinářských produktů a jejím zneužití.

### **2.2 Varianta 2: změna (novelizace) zákona č. 395/2009 Sb.**

Novelizace zákona o významné tržní síle na principu odstranění nepřesných nebo obtížně využitelných formulací – tj. nadále samostatná právní norma. Novela jasněji vymezí předmět úpravy zákona, místní působnost, používané pojmy, vymezí definici významné tržní síly a určí její posouzení, stanoví přesně náležitosti smluvního vztahu, určí důsledky správního rozhodnutí, zpřehlední text zákona atd.

### **2.3 Varianta 3: zrušení zákona č. 395/2009 Sb. – bez náhrady**

Varianta zrušení zákona reaguje na argumenty některých subjektů, že zákon je duplicitní, jelikož řada tzv. nekalých praktik je řešena jinou legislativou (např. zákon o cenách, dříve obchodní zákoník apod.) a stávající instituty se pouze nevyužívají; dále, že nepřiměřeně zasahuje do podnikatelského prostředí, atd.

Samostatně byla zvažována i možnost nenormativního řešení problému.

## **2.4 Varianta 4 – zrušení zákona č. 395/2009 Sb. a přesun některých ustanovení do jiných právních předpisů**

Varianta rozeznává dvě následující podvarianty.

### **2.4.1 Varianta 4A: - zrušení zákona č. 395/2009 Sb. a přesun některých ustanovení pouze do zákona o ochraně hospodářské soutěže**

V návaznosti na diskuse o účelnosti či neúčelnosti zákona o významné tržní síle byla vedena od roku 2012 diskuse na úrovni ústředních orgánů státní moci (tzn. Ministerstvo zemědělství ČR, Ministerstvo financí ČR, Ministerstvo průmyslu a obchodu ČR a Úřad pro ochranu hospodářské soutěže), která vyústila do přípravy změny zákona o ochraně hospodářské soutěže, že dosavadní zákon č. 395/2009 Sb. by byl zrušen.

Novela zákona o ochraně hospodářské soutěže by začlenila nová ustanovení ohledně zneužití významné tržní síly, která by zahrnovala i problematiku cenovou. Zneužitím významné tržní síly by v tomto případě bylo i dlouhodobé nabízení a prodej zboží za nepřiměřeně nízké ceny, které má nebo může mít za následek narušení hospodářské soutěže.

### **2.4.2 Varianta 4B: – zrušení zákona č. 395/2009 Sb. a přesun některých ustanovení do zákona o ochraně hospodářské soutěže a do zákona o cenách**

Tato varianta přináší obdobný přístup k řešení uvedené problematiky jako v případě varianty 4A, ale navrhuje zapracovat cenovou problematiku nikoli do zákona o ochraně hospodářské soutěže, ale do zákona č. 526/1990 Sb., o cenách.

## **2.1 Zhodnocení rizika u navrhovaných variant**

V případě přistoupení k *variantě 1* přetrvávají všechna z nastíněných rizik.

V případě přistoupení k *variantě 2* dojde k odstranění rizika dvojí interpretace právní úpravy zejména tím, že dojde k jasnější definici pojmů významné tržní síly a jejího zneužívání, což

může být významným nástrojem pro ochranu spotřebitele a vzájemných vztahů mezi dodavateli a odběrateli. Zároveň dojde k vyrovnání dopadů regulace na obě smluvní strany, právní úprava se tak stane vyváženější. Tato varianta odstraňuje i další nedostatky zákona, především v rovině zjednodušení a jasnějšího vymezení pojmů. Jako riziko se jeví povinnost dotčených subjektů seznámit se s novou právní úpravou a s tím spojené vstupní náklady.

V případě přistoupení *k variantě 3* se výrazně zesiluje riziko, že odůvodněné nároky na ochranu a férovost vztahů odběratelsko-dodavatelských vztahů nebudou nijak ošetřeny a nebude možné efektivně chránit hospodářskou soutěž na trhu v tomto odvětví.

*Varianta 4* obecně zjednoduší právní úpravu podnikatelského prostředí (méně zákonů). Na druhou stranu ovšem znepráhlední úpravu ochranu ochrany hospodářské soutěže, příp. i dalších věcně příslušných zákonů.

### 3 Vyhodnocení nákladů a přínosů

#### 3.1 Identifikace nákladů a přínosů

Identifikaci nákladů využívající řešení lze vymezit pouze rámcově, a to navíc nikoliv pouze finančními ukazateli. V současné době nebyla Úřadem zpracována kompletní analýza, která by obsahovala zcela konkrétně kvantitativní údaje o regulovaném trhu. Provedení taková studie není cílem ani v moci předkladatele. Studie, jež by byla nadmíru náročným projektem, by vyžadovala data a analýzy od mnoha resortů, zejména z oblasti zemědělství (Ministerstvo zemědělství), z oblasti zpracovatelského trhu, z oblasti obchodu (obojí Ministerstvo průmyslu a obchodu), z oblasti cenové regulace (Ministerstvo financí). Její vytvoření se nyní nejeví jako nezbytné v případě zamýšlených změn spočívajících v zefektivnění procesního řízení a úpravě základních pojmů. V souvislosti s přípravou nového zákona, v souladu s Plánem legislativních prací vlády na léta 2015 – 2017, bude zpracování rozsáhlejší analýzy zajisté zvažováno.

V současné době Úřad nemá informace, že by v důsledku zavedení regulace docházelo k masivnímu úbytku dotčených subjektů, a to na obou stranách. Obchodní řetězce jako odběratelé ukončují svou činnost ze zcela jiných důvodů. Na straně dodavatelů naopak došlo

ke snížení jejich úbytku. Obecně je cílem regulace narovnání vztahů smluvních stran způsobem, aby dodavatel a odběratel mezi sebou jednali jako rovnocenní partneři.

S ohledem na nedostupnost konkrétních údajů, nejsou náklady a přínosy konkrétně vyčísleny, ale jsou brány spíše ve smyslu pozitiv a negativ.

Možné náklady stejně jako přínosy se mohou projevit ve vztahu ke všem dotčeným subjektům uvedeným v bodě 1.4 (spotřebitelé, odběratelé, dodavatelé, úřady) v různých variantách různě.

### 3.2 Náklady

Jako představitelné náklady u spotřebitele u některých variant se jeví ve zvýšení ceny potravin v důsledku promítnutí nákladů ostatních subjektů na základě aplikace tohoto zákona a dále v omezení rozmanitosti sortimentu. V případě, že v důsledku nerovnosti postavení stran smluvních vztahů dojde k omezení počtu dodavatelů, dojde k omezení sortimenty o produkty původního dodavatele a v souvislosti s tím ostatní dodavatelé mohou využít snížení konkurence v podobě zvýšení ceny za vlastní alternativní produkt.

Případné náklady pro Úřad se jeví v navýšení počtu pracovníků na pozici úřední osoby vedoucí správní řízení ve věci zneužití významné tržní síly, tzn. navýšení mzdových prostředků pro zaměstnance a dále režijních, administrativních a technických nákladů Úřadu. Nutno zohlednit nadměrnou složitost a délku správních řízení. Současně při nesprávném úředním postupu v důsledku nejasné právní úpravy a následném soudním řízením hrozí možná povinnost uhradit náhradu škody za nesprávný úřední postup. Všechny tyto okolnosti přináší i další administrativní náklady.

U smluvních stran je za potenciální náklady obecně možné považovat následující. Nárůst administrativy subjektů spočívající v definování povinných náležitostí smluvního vztahu, přepracovávání stávajících smluv. Náklady na pochopení a dodržování právní úpravy v případě její nesrozumitelnosti, stejně jako v případě významné legislativní změny -



proškolení zaměstnanců, zvýšení počtu zaměstnanců, odborné konzultace, nákup právních služeb. Náklady související se změnou obchodního partnera, včetně změn v dopravě a marketingu. Náklady na sjednání či udržení obchodního vztahu při nevýhodných podmínkách jako jsou např. platby s nejasnými přínosy atd. Náklady na investice a inovace, zejména vnucené nepřiměřené podmínky se zpětnou účinností mohou vést k nejistotě, pokud jde o obchodní plánování, a vyústit v omezení investic, změny se zpětnou účinností nebo „nekalé“ použití informací mohou snižovat schopnost podniků investovat, vytvářet inovace, expandovat nebo vyvíjet nové škály produktů.

### 3.3 Přínosy

Obecně přínosem jednotlivých variant může být odstranění či snížení některého z rizik. Dále zvýšení právní jistoty, transparentnosti a vymahatelnosti práva ve vztahu ke všem stranám vztahu. Přínosem je rovněž zajistit rovnovážnost vztahů, tedy rovného postavení odběratele a dodavatele. Dále snížení cen produktů a služeb pramenící z odstranění restrikcí či zvýšení hospodářské soutěže, zvýšení kvality produktů a služeb, rozšíření jejich sortimentu atd. Legislativní řešení by mělo minimalizovat prostor pro právní nejistotu, která by působila v soukromoprávních vztazích.

### 3.4 Vyhodnocení nákladů a přínosů variant

Dopad v podobě nákladů a přínosů různého způsobu regulace zneužití významné tržní síly na dodavatelský řetězec mezi subjekty v oblasti potravinového zboží je obtížné vyčíslit, zejména vzhledem k podstatě tohoto problému, ale také z důvodu složitého změření.

Možné náklady stejně jako přínosy se vztahují na všechny aktéry po celém řetězci mezi subjekty v oblasti potravinového zboží, negativní dopady však mohou být ale nesrovnatelně vyšší u podniků malých a středních, kterým často chybí odborné znalosti týkající se např. složitých smluv a které mají vyšší náklady na změnu obchodního partnera a méně obchodních vztahů, jsou méně ochotné využívat formální systémy prosazování a mají menší schopnost prosadit se vůči mocným obchodním partnerům.



### ***Zhodnocení varianty 1***

Varianta 1 nepřinese žádné náklady související se změnou, jelikož by byl zachován současný stav právní úpravy. Tato varianta přináší náklady zejména straně bez významné tržní síly související s jejím nevýhodným postavením. V souvislosti se snahou alespoň o udržení obchodních vztahů se smluvním partnerem s významnou tržní silou je dodavatel omezen v možnosti investic do budoucna a inovací nabízeného zboží. Současně může dojít i k omezení sortimentu. Současný stav právní nejistoty (nejasnost, nepřehlednost právní úpravy) rovněž přináší náklady oběma smluvním stranám i Úřadu, a to v souvislosti s náročnou aplikací zákona a tím vyvolanou potřebou např. najímat si právní služby atd. Výše uvedené náklady se částečně promítají i v některých kategoriích nákladů spotřebitele.

Varianta 1 ač nedokonale, tak alespoň částečně odstraňuje některá rizika oproti stavu, kdy by hospodářská soutěž v dané oblasti nebyla regulovaná vůbec. Přináší alespoň částečný přínos smluvním stranám v podobě právní jistoty a přínos pro dodavatele v podobě alespoň snahy o nastavení korektních pravidel obchodních vztahů. Nejednoznačnosti některých ustanovení současné právní úpravy však umožňuje subjektům s významnou tržní silou neměnit zásadně své chování.

### ***Zhodnocení varianty 2***

Varianta 2 vyvolá náklady související s reakcí na změnu právní úpravy. Jelikož by mělo dojít ke značnému zjednodušení a zpřehlednění právní úpravy, měly by tyto náklady u všech smluvních stran být minimální (právní služby). Nevznikne žádný nový nárok na státní rozpočet, neboť orgán dohledu již existuje a není zde předpoklad zřízení nové instituce. Taktéž se nepředpokládá zavedení nového systému v rámci stávajících orgánů státní správy, ani výrazného navýšení personální kapacity, neboť pozice Úřadu bude naopak vzhledem k jasnější aplikaci zákona usnadněna. Vyrovnání smluvních vztahů může přinést jistý náklad smluvní straně s významnou tržní silou, jelikož již nebude moci aplikovat nežádoucí praktiky a může dojít např. k navýšení cen, za které odebírá potraviny, či následnému omezení

sortimentu. Toto se může promítnout i do nákladů koncového spotřebitele. Mírné náklady stranám mohou vzniknout s nutností úpravy stávajících smluv. V souvislosti s navrhovaným zněním se nepředpokládá navýšení cen potravin, neboť novela nerozšiřuje okruh deliktních jednání oproti stávající úpravě, která sama o sobě navýšení spotřebitelských cen nepřinesla.

Novela může přispět k lepší interpretaci vzájemných vztahů při zachování současných vazeb dodavatele a odběratele potravin. Tím, že dojde k jasnější definici pojmů významné tržní síly a jejího zneužívání, dojde k jeho lepší aplikovatelnosti a vyvážení vzájemných vztahů mezi dodavatelem a odběratelem. Dochází k vhodnějšímu vymezení subjektů, které mohou být v postavení významné tržní síly, právní úprava se tak stane vyváženější. Tato varianta počítá se zjednodušením a jasnějším vymezením deliktního jednání v návaznosti na možné dopady jednání, která vznikají při prodeji potravin a potravinářských výrobků. V této variantě jsou upraveny ustanovení o závazcích a nápravných opatřeních, což zajišťuje větší předvídatelnost práva a právní jistotu účastníků správních řízení před správním orgánem.

### ***Zhodnocení varianty 3***

Varianta 3 přináší minimální náklady související s reakcí na změnu právní úpravy, tj. návrat k úplně původnímu stavu bez speciální regulace. Značně nevýhodná z pohledu nákladů je tato varianta zejména pro dodavatele, kteří tak nebudou mít možnost domoci se ochrany v hospodářské soutěži a férovosti v odběratelsko-dodavatelských vztazích. Především pro sektor malých a středních podniků může mít zrušení regulace až likvidační důsledky. Zrušení zákona samo o sobě vyvolává polemiky s ohledem na zkušenost Slovenské republiky, kde byl zákon nejprve zrušen a poté po dvou letech opět přijat, nepředvídatelné náklady jak pro soukromý, tak veřejný sektor. Cesta samoregulace se dle dosavadních poznatků nejeví jako vhodná a efektivní a i státy jako Velká Británie tuto cestu opouštějí. Některé neblahé důsledky nevyrovnanosti smluvních vztahů se mohou promítat i na koncového spotřebitele, např. v podobě omezení sortimentu.

Přínosem této varianty může být snad snížení právní, administrativní a podnikatelské zátěže a možné, avšak nepravděpodobné snížení cen pro konečného spotřebitele v důsledku nižších vstupních cen vyvolaných nepřiměřeným tlakem a nekalými praktikami.

### ***Zhodnocení varianty 4A***

Negativa této varianty spočívají v nesouladu s vymezením některých pojmů v zákoně o ochraně hospodářské soutěže, které nelze shodně aplikovat pro účely zákazu zneužití významné tržní síly (např. pojem soutěžitel, odlišné vymezení postavení na trhu z důvodu jeho specifčnosti.). Vzhledem k těmto odlišnostem by bylo nutno zapracovat problematiku významné tržní síly jako samostatnou část zákona o ochraně hospodářské soutěže a přepracovat jeho obecná ustanovení, což by nepřineslo výhodu oproti variantě zachování samostatného právního předpisu, naopak by mohlo přinést nejasnosti související s odlišným chápáním pojmů. Nedošlo by také k úspoře mzdových prostředků pro zaměstnance, neboť stávající zaměstnanci by se zabývali toutéž problematikou, pouze v rámci jiného právního předpisu.

Částečné přínosy mohou spočívat v možném odstranění nedostatků stávající právní úpravy. Oproti variantě se zachováním samostatného právního předpisu však tato žádné přínosy nepřináší.

### ***Zhodnocení varianty 4B***

U varianty 4B přetrvávají všechna negativa a náklady zmíněné u varianty předchozí (varianta 4A). Navíc tato varianta přináší další nemalé náklady v souvislosti s reakcí na změnu, nová právní úprava nebude zpracovaná přehledně v rámci jednoho předpisu, ale bude nově zařazena současně do dvou stávajících zákonů, a nechat si zpracovat nové právní analýzy. Náklady přinese též právní nejistota z důvodu roztržitosti právní úpravy, v některých případech nemusí být zřejmé, který právní předpis a zda vůbec je možné využít. Vše se může negativně projevit i ve vztahu ke koncovému spotřebiteli. Další náklady spočívají v nárůstu

počtu zaměstnanců, neboť problematikou se budou zabývat dva správní úřady (ÚOHS a Ministerstvo financí).

Rozhodně toto řešení samo o sobě ani v komplexu s jinými právními normami neřeší dostatečně efektivně negativní důsledky asymetrie v dodavatelsko-odběratelských vztazích, a neměla by tak být důvodem pro vzdání se ambice na přijetí efektivnější regulace těchto vztahů.

Tuto variantu však považujeme za ještě méně zdařilou než předchozí z důvodu větší roztržitosti a zásahu do více zákonů.

## 4 Návrh řešení

### 4.1 Stanovení pořadí variant a výběr nejvhodnějšího řešení

Výsledné pořadí variant je následující. Jako nejvýhodnější se jeví varianta 2. Následuje varianta 1, varianta 4 (v pořadí A, B) a jako nejméně výhodná se jeví varianta 3.

#### *Nejvhodnější varianta*

Na základě vyhodnocení přínosů a nákladů jednotlivých variant doporučujeme přijmout variantu č. 2, tj. novelu zákona č. 395/2009 Sb., která má nejbliže k naplnění stanovených cílů, tj. může především přispět ke zkvalitnění podnikatelského prostředí, nejde proti zájmům malého a středního podnikání, neupřednostňuje víceméně žádnou z dotčených skupin.

Varianta 2 umožňuje přesnější vymezení práv a povinností účastníků řízení, větší předvídatelnost v rozhodování správního orgánu a legitimního očekávání z pohledu rozhodovací praxe správního orgánu. Upravené znění stávajícího zákona předchází negativním vlivům případného zrušení zákona tak, jak jsou popsány ve variantě 3. Navržená varianta koresponduje se závěry Zelené knihy. V souhrnu se předpokládá, že se náklady se oproti současnému stavu nezvýší, naopak přínosů výrazně přibude.

### ***Ostatní varianty***

Zachování současného stavu není vhodnou variantou, jelikož by nedošlo k odstranění hlavních rizik a pravděpodobně by nadále nebylo možné efektivně chránit hospodářskou soutěž. Variantu 1 tedy nedoporučujeme.

Variantu 3 nedoporučujeme, jelikož by pravděpodobně nadále pokračovaly excesy v předmětných smluvních vztazích. Je zde naopak riziko, že důsledky těchto excesů bude v budoucnu přibývat a bude stále více omezována hospodářská soutěž. Tento stav může být pro některé subjekty likvidační.

Variantu 4A a 4B nedoporučujeme, jelikož zneřehlední stávající věcně relevantní předpisy a současně se nelze vyhnout riziku, že některé oprávněné zájmy nebude možné bez samostatné právní úpravy spravedlivě ochránit.

## **4.2 Hlavní principy vybrané varianty – navrhované změny**

Předmět vybrané varianty:

- úprava vztahů mezi dodavateli a odběrateli – upřesnění věcné působnosti zákona,
- vymezení územní působnosti zákona,
- vyvážené nastavení regulace pro jednotlivé smluvní strany,
- zpřesnění užívaných pojmů, zejména upřesnění definice „odběratel“ a „dodavatel“,
- zavedení nových definic, kterými jsou „nákupní aliance“ a „potravina“,
- upřesnění posuzování významné tržní síly,
- upřesnění náležitostí smluvního vztahu mezi subjekty. Jedná se o legislativně technické řešení, ve kterém se přesunují požadavky z přílohy zákona do konkrétních ustanovení,
- konstatování neplatnosti smluvního ujednání mezi smluvními stranami v případě porušení povinností vyplývajících ze zákona,

- nová úprava (doplnění a zpřesnění) správních deliktů, aby Úřad mohl lépe postihovat subjekty,
- zrušení 6 stávajících příloh zákona, které se stávají v upravené verzi součástí zákona,
- nepočítá se s úpravou jiných právních předpisů.

Předmětem vybrané varianty – novely zákona o významné tržní síle by mělo být jednoznačné vymezení okruhu vztahů, na které bude zákon dopadat. Stávající právní úprava, při vymezení své působnosti neuvádí, že se vztahuje i na služby poskytované mezi dodavatelem a odběrateli v souvislosti s nákupem potravin, ačkoliv v přílohách obsahuje popis zakázaných jednání týkajících se služeb, nereflektuje, že spolu s nákupem velice úzce souvisí řada poskytovaných a přijímaných doplňkových služeb, při jejichž poskytování může též docházet ke zneužívání významné tržní síly. Nově by mělo být vymezení působnosti v úvodním ustanovení rozšířeno právě o vztahy související z poskytování těchto služeb.

V současné době nebylo zcela jednoznačně a dostatečně prokázáno, že zneužívání významné tržní síly by se zásadním způsobem projevilo v jiných hospodářských odvětvích. Tam pravděpodobně dostačuje regulace prostřednictvím soutěžního práva. Není proto na místě, aby novela nyní bez dostatečných podkladů rozšiřovala působnost zákona na další hospodářská odvětví, jestliže v rámci navrhovaných změn se jedná pouze o odstranění aktuálních technických nedostatků současného zákona. V budoucnu však v rámci příprav nového zákona, jenž je zařazen v legislativním výhledu na léta 2015 – 2017, bude tato varianta zvažována, zvláště v legislativním záměru zákona se počítá, že budou posuzovány i jiná odvětví výroby či služeb, ve kterých se mohou projevit stejné vztahy jako mezi dodavatelem a odběrateli potravin.

Výslovně by měla být vymezena též místní působnost zákona, kterou stávající úprava jednoznačně nevymezovala. Novela postihuje jednání, která se uskutečnila a projevují se na území České republiky. Současně je možné postihovat též ta jednání, která byla uskutečněna v zahraničí (např. uzavření smlouvy), ale jejichž účinky se projeví v České republice.

Mělo by dojít k vyváženému nastavení regulace pro jednotlivé smluvní strany.

Dále by mělo dojít ke zpřesnění a doplnění základních pojmů v rámci předpisu. Pojem zemědělské a potravinářské produkty, jenž není zákonem definován, nevychází z žádného jiného českého právního předpisu ani evropského práva, by měl být nahrazen pojmem „potravina“ používaným přímo aplikovatelnými evropskými nařízeními.

Stejně tak pojem „dodavatel“ a „odběratel“ by měl být zpřesněn a rozšířen. V praxi se mohou vyskytovat situace, kdy osobou zneužívající své postavení je osoba ovládaná, tzn., sama o sobě nedisponuje významnou tržní silou, ve spojení s osobou ovládanou však tuto pozici de facto má. Obdobně je tomu u obchodních aliancí, které se účastní nákupu a prodeje potravin a služeb s tím souvisejících. Navrhovaná úprava by tak měla reagovat na realitu a její další možný budoucí vývoj a zahrnout tyto subjekty vhodným způsobem pod působnost zákona.

Nová právní úprava by měla přesněji stanovit kritéria pro posuzování významné tržní síly. Vyvrátitelná právní domněnka, že významnou tržní silou disponuje ten subjekt, jehož obrat přesáhne částku 5 mld. Kč, by měl zůstat zachována, ovšem s tím, že bude vymezeno, že se jedná pouze o obrat za prodej potravin a dále za jaké období bude obrat počítán. Současně by bylo třeba určit, jakým způsobem se vypočítá v případě nových subjektů (ovládané osoby a obchodní aliance).

Samotná existence významné tržní síly by však v žádném případě neměla znamenat porušení zákona. Porušením zákona a právem chráněných vztahů by bylo až její zneužití.

Platné znění zákona obsahuje demonstrativní výčet forem zneužití významné tržní síly, který je však velmi obecný a odkazuje na podrobnou úpravu obsaženou v obsáhlých přílohách. V těchto přílohách jsou též nepříliš systematicky obsaženy některé smluvní podmínky dotčených vztahů. Nová právní úprava by měla část obsahu těchto příloh vhodným způsobem přenést do těla zákona tak, aby byl celý předpis přehledný.

V samostatném ustanovení by měla být zakotvena základní pravidla týkající se smluvních podmínek pro vztahy mezi dodavateli a odběrateli, v nichž odběratel disponuje významnou tržní silou. Např. jasně definovat povinnost obligatorní písemné formy a část minimálních náležitostí smlouvy, což zaručí subjektům vyšší míru právní jistoty v jejich smluvních



vztazích a zamezí zneužívání významné tržní síly. Požadavek písemné formy by byl sankcionován neplatností takového smluvního ujednání a zároveň nedodržení povinností vyplývající z tohoto ustanovení by zakládalo skutkovou podstatu správního deliktu. Zmíněné požadavky jsou rovněž v souladu se Zelenou knihou o nekalých obchodních praktikách. S ohledem na využití prostředků moderní výpočetní techniky bude písemná forma zachována, jestliže se učiní elektronickými prostředky, které umožní zachycení obsahu takového právního jednání a určení osoby, která jej učinila.

Přeneseny by měly být též skutkové podstaty zneužívání významné tržní síly přímo do zákona a zároveň upřesnění těchto skutkových podstat v souladu s aktuálními požadavky. Za účelem jednotného systematického přístupu k případům jejího zneužití by měla být zrušena podmínka prokázání podstatného narušení hospodářské soutěže.

Konstatována by měla být neplatnost právního jednání mezi odběratelem a dodavatelem v případě, že je jím zneužita významná tržní síla. Obdobné pravidlo obsahuje i zákon o ochraně hospodářské soutěže. V souvislosti s tím nutno dodat, že se Úřad neobává enormního nárůstu počtu soukromoprávních sporů, stejně jako tomu není v případech, na něž dopadá neplatnost dle soutěžního práva.

Dále by měla být nově zakotvena možnost Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže v rámci výkonu dozoru nad tím, zda a jakým způsobem odběratelé a dodavatelé plní povinnosti vyplývající pro ně ze zákona nebo z předchozích rozhodnutí Úřadu vydaných na základě zákona, správní řízení nezahájit, a to v těch případech, kdy Úřad po předběžném prošetření věci zjistí, že na vedení správního řízení není veřejný zájem. Zejména tedy v těch situacích, kdy se předmětné protiprávní jednání týká pouze velmi omezeného počtu dotčených subjektů a míra závažnosti jednání je jen velmi nízká. Takovým ustanovením by měly být eliminovány případy, kdy by byl zákon využíván k soukromoprávním sporům, nebo bagatelním porušením vůči malému počtu subjektů. Obdobnou úpravu obsahuje také zákon o ochraně hospodářské soutěže.

Cílem by mělo být též zpřesnění formulace ustanovení umožňujícího uložení pořádkové pokuty při nesplnění některých povinností stanovených v zákoně o ochraně hospodářské



soutěže. Jednalo by se o porušení povinnosti poskytnout požadované podklady a informace Úřadu nebo jejich poskytnutí v neúplné, či nesprávné podobě, a dále odmítnutí součinnosti odběratele nebo dodavatele a při šetření Úřadu.

## 5 Implementace doporučené varianty a vynucování

Orgánem odpovědným za implementaci je Úřad, implementace navrhované novely zákona nevyžaduje zásadní změny činnosti dotčených subjektů. Novela zákona č. 395/2009 Sb. se po její publikaci ve Sbírce zákonů stane integrální součástí tohoto zákona a součástí platného a účinného právního řádu, a tedy součástí plnění povinností dotčených subjektů. Kontrolu novelizovaného zákona bude provádět Úřad. Návrh neobsahuje řešení, která by představovala zvýšené riziko z hlediska jeho proveditelnosti a vynutitelnosti.

### *Přechodná ustanovení*

V souvislosti s navrhovanými změnami bude nutné řešit dokončení všech řízení zahájených přede dnem účinnosti navrhovaného zákona stávajícími podle stávajících právních předpisů. Zákon bude muset definovat, způsob dořešení zahájených správních řízení. Dále bude třeba stanovit, do jaké doby budou odběratelé a dodavatelé povinni uvést své vztahy do souladu s novou právní úpravou.

## 6 Přezkum účinnosti regulace

### *Obecný postup přezkumu účinnosti*

Přezkum bude prováděn s ohledem na měnící se podmínky na trhu a rozvíjející technologie. Při přezkumu bude zjišťováno:

- Plní právní předpis stanovené cíle?
- Jsou splněny předpokládané dopady? Vyskytly se neočekávané problémy?
- Je potřeba řešit daný problém?

- Existuje možnost ke zlepšení způsobu řešení problému?

### ***Specifický postup přezkumu účinnosti***

Přezkum účinnosti bude prováděn průběžně. Funkčnost nastavení pozice ÚOHS, rozsah působnosti i způsob regulace bude průběžně přezkoumáván nejen s vývojem našeho trhu z pohledu hospodářské soutěže, ale i s vývojem na poli evropské legislativy v oblasti hospodářské soutěže. ÚOHS bude přitom zohledňovat poznatky nabyté z vlastní úřední činnosti ve správních řízeních i připomínky a konzultace dotčených subjektů, zejména pokud jde o praktické dopady právního předpisu na fungování trhu z pohledu hospodářské soutěže. Neméně přínosné bude pořádání seminářů, školení, konferencí a odborných (formálních i neformálních) diskuzí k problematice tak, aby byly zjištěny problémy vyvstanuvší v praxi. Úřad bude sledovat též míru administrativní zátěže podnikatelů spojenou s jím vedenými správními řízeními, resp. její změny a zejména její důvodnost, a zvažovat další možnosti jejího snížení.

Předpokládá se přezkum účinnosti dle požadavků praxe nejdéle do pěti let od účinnosti provedených změn. Tato perioda je dostatečně dlouhá pro shromáždění dostatečného objemu dat relevantních pro přezkum účinnosti a podnětů od dotčených subjektů a zároveň dostatečně krátká tak, aby nedošlo k přehlčení velkým objemem podnětů a navrhovaných změn.

Účinnost zákona lze ověřovat v praxi běžnými metodami správní kontroly a dozoru a pravidelným vyhodnocováním realizace.

### ***Ukazatele, jejichž vývoj je nutné sledovat***

- Způsob posuzování významné tržní síly
- Způsoby zneužití významné tržní síly
- Řešení sporů před ÚOHS
- Zátěž kladená na dotčené subjekty a její důvodnost
- Vynutitelnost opatření a efektivnost zákona

## **7 Konzultace a zdroje dat**

Po konzultacích s podnikatelskými subjekty a jejich asociacemi, a také s odbornou veřejností je shoda na tom, že i nadále přetrvává stav, kdy řada formulací a povinností v zákoně není jasná, což vede k právní i praktické nejistotě v obchodních vztazích a v chování dodavatelů i odběratelů. Tyto závěry vyplynuly z mnoha jednání a konzultací s dotčenými a názorově paritně zastoupenými podnikateli v průběhu účinnosti dosavadního zákona. (Svaz průmyslových mlýnů, Potravinářská komora ČR, Společenstvo mlynářů a pekařů ČR, Zemědělský svaz ČR, Agrární komora, Svaz obchodu a cestovního ruchu, Tesco, Globus,...).

### **7.1 Konzultace**

V průběhu let působnosti zákona byly provedeny 3 zasedání Podnikatelské rady při Ministerstvu průmyslu a obchodu, 4 jednání meziresortní komise, projednání a podpora NERVu, veřejné konzultace na internetových stránkách Ministerstva průmyslu a obchodu a ÚOHS a jejich vyhodnocení v meziresortní komisi, pracovní konference pořádaná regulátorem ÚOHS.

#### ***Shrnutí konzultací***

Konzultace našly určitou rovnováhu mezi protichůdnými zájmy (často nesmiřitelnými), poskytly nezávislou kontrolu hodnocení možných dopadů a vedly k lepší připravenosti dotčených subjektů na implementaci právního předpisu. Přípomínky a podněty dotčených subjektů byly zhodnoceny a výsledná právní úprava se pokusí o kompromis mezi jejich názory a zkušenostmi.

V rámci konzultací bylo upozorněno zejména na následující problémy:

- obstrukce odběratelů při placení faktur

- určení co je a co není zemědělský a potravinářský produkt, např. vztahuje-li se zákon i na tabák (ten už je navíc regulován jiným zákonem), alkohol, apod.
- jednotné obchodní podmínky jsou jednotné pro všechny sortimenty či jednotné pro jednotlivé sortimenty (mléko vyžaduje patrně jiné obchodní podmínky než Becherovka),
- orientace na dovoz předmětného sortimentu vlivem obavy odběratele z komplikace v dodavatelsko-odběratelských vztazích,
- podezření u dodavatele, že novými obchodními podmínkami/smlouvami s odběratelem se sledují nějaké nové zájmy
- vliv případné sankce dle zákona (který je nejasný) na reputaci odběratele, a to ve všech sférách, tj. u spotřebitele, na burze, u ostatních dodavatelů, ve vztahu manažer – vedení firmy (selhání manažera), apod.,
- garance úhrady/respektování nákladové ceny a tzv. podnákupní ceny versus dotované ceny; s uspokojením je již vyřešena problematika tzv. vratek zboží,
- celá řada dotazů na dodavatele i odběratele (zátěž) hned od několika regulátorů na tutéž problematiku.

Na okraj je možné též zmínit, že z konzultací vyplynuly některé návrhy a podněty, které však byly následně shledány jako nevhodné řešení a nebyly zapracovány, např.:

- byla zamítnuta myšlenka ekonomické závislosti, kdy existuje závislost mezi jedním dodavatelem a jedním odběratelem, a to zejména proto, že při posuzování konkrétních vztahů mezi jedním odběratelem a dodavatelem by nebylo možné postihnout nekalé obchodní praktiky jako systém.
- byla zamítnuta navrhovaná varianta při řešení problematiky, která využívá pouze novely zákona o ochraně hospodářské soutěže a nerozšiřuje míru regulace do další právní normy (zákon o cenách), důvodem zamítnutí byla skutečnost, že ÚOHS se nezabývá problematikou cen.
- byla zamítnuta myšlenka zrušit zákon bez náhrady, neboť při analýze rizik bylo

konstatováno, že tento stav z hlediska soukromého práva není řešitelný, princip samoregulace není možný – principy si vytváří odběratelé sami a etické kodexy jsou neúčinné a nevymahatelné.

- byla vyvrácena obava, že existence zákona povede k orientaci odběratelů na zahraniční dodavatele, neboť právní úprava dopadá i na zahraniční dodavatele, pokud dodávají na český trh.

## 7.2 Zdroje dat

- CRS Economics s.r.o.: Analýza vhodnosti použití institutu významné tržní síly; ze dne 10. srpna 2013
- Evropská komise: Zelená kniha o nekalých obchodních praktikách mezi podniky v Evropě v dodavatelském řetězci v oblasti potravinového a nepotravinového zboží. COM(2013) 37; ze dne 31. ledna 2013.
- Hanslianová Blanka, Pokorná Andrea: Významná tržní síla, nebo ekonomická závislost. Právní rozhledy 22/2013; s. 772.
- Ministerstvo zemědělství ČR. Panorama potravinářského průmyslu 2012.
- Úřad pro ochranu hospodářské soutěže: Významná tržní síla. Informační list; 2013.
- Vacek Pavel; Urban Pavel: Posouzení zvažovaných variant změny zákona č. 395/2009 Sb., o významné tržní síle při prodeji zemědělských a potravinářských produktů a jejím zneužití; ze dne 22. října 2010.



ÚŘAD PRO OCHRANU HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE

## 8 Kontakt na zpracovatele RIA

Zpracoval:

JUDr. Hynek Brom

místopředseda Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže

Schválil:

Ing. Petr Rafaj

předseda Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže

