

Legislativní rada vlády

Č. j.: 775/14

V Praze dne 28. srpna 2014

Výtisk č.:

S t a n o v i s k o

Legislativní rady vlády k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 395/2009 Sb., o významné tržní síle při prodeji zemědělských a potravinářských produktů a jejím zneužití

I.

K celkovému zaměření návrhu

Zákon o významné tržní síle byl přijat v roce 2009 s tím, že měl vymezit pro potřeby ochrany hospodářské soutěže skutkovou podstatu zneužití významné tržní síly, jež umožňuje některým soutěžitelům vynucování si jednostranně výhodnějších podmínek, a vytvořit nástroje pro posuzování a zamezení těmito praktikám. Podle důvodové zprávy k tehdejšímu poslaneckému návrhu byl zákon koncipován jako speciální právní úprava ve vztahu k zákonu o ochraně hospodářské soutěže. Přijatý zákon je však od počátku předmětem ostré kritiky odběratelů a odborníků. Vzhledem k nejasnostem některých pojmů použitých v zákoně je nutno vykládat určitá ustanovení zákona analogicky k jiným zákonům. Nejasné vymezení základních pojmů vede k neúměrnému prodlužování správního řízení a vyžaduje z důvodu zachování zásad správního řízení rozsáhlé dokazování.

Ministerstvo průmyslu a obchodu proto předložilo spolu s Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže v roce 2011 návrh zákona, kterým se zrušuje zákon č. 395/2009 Sb., o významné tržní síle při prodeji zemědělských a potravinářských produktů a jejím zneužití, a mění zákon č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění

pozdějších předpisů, jehož cílem bylo zrušení zvláštní právní úpravy představované zákonem o významné tržní síle a její přenesení do právních předpisů upravujících hospodářskou soutěž a ceny.

Výše uvedený návrh předpokládal zavedení nového pojmu „významné ekonomické postavení“, které by se blížilo podmínkám vymezení stavu dominance koncipovaného v zákoně o ochraně hospodářské soutěže s tím, že by zasahovalo do všech oblastí, kde dochází k hospodářské soutěži. Dále se uvažovalo o zavedení deklaratorního výčtu skutkových podstat, kde by bylo definováno zneužití významného ekonomického postavení. Novelou zákona o cenách mělo dojít k vymezení definice institutu nákupní ceny.

Předmětný návrh zákona byl předložen na zasedání Legislativní rady vlády, která jeho projednávání dne 12. ledna 2012 přerušila a uložila předkladateli, aby návrh v intencích závěrů učiněných Legislativní radou vlády přepracoval a znovu jej předložil Legislativní radě vlády k opětovnému projednání. V návaznosti na vznesené připomínky (například nesouhlas s rozšířením předmětu úpravy i na průmyslové výrobky a služby) byl v červnu 2013 předložen Legislativní radě vlády k projednání návrh zákona, kterým se mění zákon č. 395/2009 Sb., o významné tržní síle při prodeji zemědělských a potravinářských produktů a jejím zneužití. Předložená úprava se měla vztahovat pouze na potraviny a potravinářské výrobky, ovšem v širší podobě než jak tomu bylo doposud, a to zejména při posuzování vztahů při nabídce nebo poptávce potravin a potravinářských výrobků.

Předkládaná úprava oproti původně předloženému materiálu

- navrhovala zachovat stávající zákon o významné tržní síle a již nepočítala se zrušením tohoto zákona,
- stanovila, že předmětem právní úpravy by měly být pouze vztahy vznikající mezi dodavatelem a odběratelem potravin a potravinářských výrobků,
- nenavrhovala již úpravu jiných právních předpisů tak, jak tomu bylo v původním návrhu,
- stanovila, že významnou tržní sílu může mít jak odběratel, tak i dodavatel potravin a potravinářských výrobků,
- navrhovala jasnější vymezení používaných pojmů a navrhovala zrušit 6 stávajících příloh zákona.

Projednávání takto upraveného návrhu zákona Legislativní rada vlády znovu dne 27. června 2013 přerušila a doporučila předkladateli do návrhu zákona zpracovat připomínky vznesené ze strany zpravodaje, zejména zpřesnit definici významné tržní síly a podmínky zákazu jejího zneužití, nahradit některá označení subjektů obecným pojmem podnikatel a uvést návrh do souladu s úpravou užitou v novém občanském zákoníku. Takto upravený návrh zákona byl v říjnu 2013 vložen do e-klepu, avšak byl následně stažen předkladatelem – Ministerstvem průmyslu a obchodu.

Předkladatel návrh zákona, kterým se mění zákon č. 395/2009 Sb., o významné tržní síle při prodeji zemědělských a potravinářských produktů a jejím zneužití, znovu zrevidoval, zpracoval vznesené připomínky a předkládá jej v souladu s Plánem legislativních prací vlády na zbývající část roku 2014.

Takto upravená a nyní předkládaná právní úprava se řídí následujícími principy:

- návrh zákona počítá se zachováním stávajícího zákona o významné tržní síle a nepočítá s úpravou jiných právních předpisů,
- předmětem právní úpravy budou pouze vztahy vznikající mezi dodavateli a odběrateli potravin,
- návrh zákona jasněji vymezuje předmět úpravy a používané pojmy,
- návrh zákona ruší 6 stávajících příloh zákona, a jejich ustanovení systematicky přesouvá do ustanovení jednotlivých paragrafů zákona.

II.

Vztah k právu EU

Návrhem zákona není do právního řádu České republiky implementováno právo EU a návrh není s právem EU v rozporu.

III.

Způsob projednání návrhu

Návrh zákona byl projednán v připomínkovém řízení, jehož výsledky jsou uvedeny v předkládací zprávě a v části V. předloženého materiálu.

Návrh zákona je podle předkladatele předložen bez rozporů; připomínky Potravinářské komory, Hospodářské komory a Svazu průmyslu a cestovního ruchu uváděné v předkládací zprávě nemohou být podle čl. 8 Legislativních pravidel vlády předmětem rozporu.

Návrh zákona byl projednán pracovními komisemi Legislativní rady vlády pro správní právo a pro soukromé právo. Návrh zákona byl rovněž projednán pracovní komisí Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace (RIA) a její stanovisko je uvedeno v příloze k tomuto stanovisku Legislativní rady vlády.

Ještě před projednáním návrhu Legislativní radou vlády byl návrh předkladatelem upraven, a to na základě připomínek vznesených při projednávání návrhu pracovními komisemi Legislativní rady vlády a připomínek zpravodaje návrhu.

Legislativní rada vlády projednala takto upravený návrh zákona na svém zasedání dne 28. srpna 2014.

Toto stanovisko Legislativní rady vlády je vypracováno již k tomuto upravenému znění návrhu zákona.

IV.

Návrh změn

Legislativní rada vlády doporučuje návrh zákona, kterým se mění zákon č. 395/2009 Sb., o významné tržní síle při prodeji zemědělských a potravinářských produktů a jejím zneužití, upravit takto:

Obecně

Sdělení pro vládu:

Legislativní rada vlády upozorňuje, že na rozdíl od návrhu zákona předloženého do meziresortního připomínkového řízení návrh zákona předložený k projednání vládě dopadá i na dodavatele potravin. Důvody tohoto rozšíření ovšem nejsou z důvodové zprávy zjistitelné, chybí jak základní zdůvodnění, tak podrobnější data vedoucí k tomuto rozšíření právní regulace. Legislativní rada vlády proto doporučuje předkladateli návrhu buď doplnit odůvodnění návrhu zákona, nebo navrhovanou úpravu v tomto směru ještě zvážit, resp. ji nevztahovat na dodavatele potravin. Legislativní rada vlády si je ovšem na druhou stranu vědoma faktu, že se jedná o věcnou otázku, a že je tudíž na předkladateli návrhu, aby zvážil a následně stanovil, na jaký okruh osob bude jím navrhovaná právní úprava dopadat.

K jednotlivým ustanovením

K čl. I

K bodu 2

1. V § 2 písm. a) a b) slova „nebo jím ovládaná osoba“ vypustit.
2. V § 2 písm. a) slovo „prodávají“ nahradit slovem „prodává“, slovo „přijímají“ nahradit slovem „přijímá“ a slovo „poskytují“ nahradit slovem „poskytuje“.
3. V § 3 odstavec 2 vypustit a v návaznosti na to odstavce 3 až 5 označit jako odstavce 2 až 4.
4. V § 3 v nově označeném odst. 2 vypustit slova „jako účastníka správního řízení“.

K bodu 3

1. V § 3a odst. 1 slova „obecných náležitostí“ nahradit slovy „podstatných částí“.
2. V § 3a odst. 1 písm. a) a b) slovo „lhůtu“ nahradit slovem „dobu“.
3. V § 3a odstavec 2 vypustit a v návaznosti na to zrušit označení odstavce 1.

K bodu 4

V § 4 odst. 2 písm. f) mezi slova „delší“ a „než“ vložit čárku a slova „odst. 1“ vypustit.

K bodu 7

Ustanovení § 5 odst. 2 uvést v tomto znění:

„(2) Podnět k zahájení řízení týkající se porušení povinností uložených tímto zákonem nebo rozhodnutím vydaným na jeho základě Úřad odloží, neshledá-li jej důvodným. Při posuzování důvodnosti vychází z míry závažnosti posuzovaného jednání, přičemž přihlíží zejména k povaze jednání, způsobu jeho provedení a počtu dotčených subjektů. O odložení podnětu učiní písemný záznam, v němž je odůvodní, a vyrozumí o něm podatele.“.

K bodu 8

V § 6 odst. 3 slova „; k pozdějšímu návrhu přihlédne Úřad jen v případech hodných zvláštního zřetele“ vypustit.

K bodu 10

V § 6a poslední větu vypustit.

Za bod 11 vložit nový bod a uvést jej v tomto znění:

„X. V § 7 se dosavadní text označuje jako odstavec 1 a doplňuje se odstavcem 2, který včetně poznámky pod čarou č. 6 zní:

„(2) Na postup Úřadu podle tohoto zákona se právní předpisy o kontrole⁶⁾ nepoužijí.“

⁶⁾ Zákon č. 255/2012 Sb., kontrolní řád.“.

V návaznosti na to následující body návrhu novely přečíslovat.

K dosavadnímu bodu 12

Slova „Odběratel nebo dodavatel“ nahradit slovy „Odběratel nebo dodavatel, který má významnou tržní sílu,“.

K dosavadnímu bodu 15

Písmeno d) uvést v tomto znění:

„d) nesjedná povinnou náležitost smlouvy podle § 3a písm. a) až c) nebo nesjedná smlouvu písemně.“.

K dosavadnímu bodu 16

V § 8 odst. 2 písm. a) slova „podle zákona o ochraně hospodářské soutěže“ nahradit slovy „podle tohoto zákona“ a v § 8 odst. 2 písm. b) slova „v rozporu se zákonem o ochraně hospodářské soutěže“ nahradit slovy „v rozporu s tímto zákonem“.

K dosavadnímu bodu 18

1. V úvodní části textu bodu slovo „až“ nahradit slovem „a“.
2. V § 8 odstavec 5 uvést v tomto znění:

„(5) Pokud je pokuta uložena nákupní alianci, ručí její členové za zaplacení uložené pokuty společně a nerozdílně.“.

K dosavadnímu bodu 23

1. V 10 odst. 1 slova „v rozporu se zákonem o ochraně hospodářské soutěže“ nahradit slovy „v rozporu s tímto zákonem“.
2. Na konec bodu vložit tečku.

K čl. II

Odstavce 1 a 2 označit jako body 1 a 2.

K důvodové zprávě

Důvodovou zprávu upravit tak, aby odpovídala vládou schválenému návrhu zákona.

K platnému znění navrženou novelou dotčených částí zákona s vyznačením navrhovaných změn

Platné znění upravit tak, aby odpovídalo vládou schválenému návrhu zákona.

V.

Závěr

Legislativní rada vlády doporučuje vládě **s c h v á l i t** návrh zákona, kterým se mění zákon č. 395/2009 Sb., o významné tržní síle při prodeji zemědělských a potravinářských produktů a jejím zneužití, a přijmout k němu usnesení vlády a v něm stanovit:

„V l á d a

I. **s c h v a l u j e** návrh zákona, kterým se mění zákon č. 395/2009 Sb., o významné tržní síle při prodeji zemědělských a potravinářských produktů a jejím zneužití, s úpravami podle připomínek obsažených ve stanovisku Legislativní rady vlády;

II. **u k l á d á** předsedovi Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže vypracovat konečné znění vládního návrhu zákona podle bodu I tohoto usnesení;

III. **p o v ě ř u j e**

1. předsedu vlády

a) předložit vládní návrh zákona podle bodu I a II tohoto usnesení předsedovi Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky k dalšímu projednání,

b) odůvodnit vládní návrh zákona v Parlamentu České republiky,

2. předsedu Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, aby odůvodnil vládní návrh zákona ve výborech obou komor Parlamentu České republiky.“

Mgr. Jiří D i e n s t b i e r

ministr pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu
a předseda Legislativní rady vlády

Příloha

V Praze dne 17. července 2014

Č.j.: 775/14

Stanovisko
Komise pro hodnocení dopadů regulace
k návrhu
**zákona, kterým se mění zákon č. 395/2009 Sb., o významné tržní síle při prodeji
zemědělských a potravinářských produktů a jejím zneužití**

I. Úvod

Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen "**Úřad**" nebo "**předkladatel**") se na Komisi pro hodnocení dopadů regulace (dále jen "**Komise**") obrátil s žádostí o předběžné stanovisko již ve fázi rozpracování návrhu, což Komise oceňuje. Komise dále též oceňuje skutečnost, že řadu z podnětů a připomínek, které vyplynuly z předběžného posouzení zpravodajem v dubnu t.r., předkladatel zohlednil v upravené verzi návrhu zprávy o hodnocení dopadů regulace připravené ohledně navrhované novelizace zákona č. 395/2009 Sb. o významné tržní síle při prodeji zemědělských a potravinářských produktů a jejím zneužití (dále jen "**Návrh**"). Stanovisko Komise je proto stručnější, než by tomu bylo jinak.

II. Připomínky a návrhy změn

2.1 Obsahové připomínky

2.1.1 Kvantitativní údaje o regulovaném trhu

V předběžně projednávaném textu zpravodaj postrádal kvantitativní data o regulovaném trhu, z nichž by bylo možno usuzovat na dosavadní účinky zákona č. 395/2009 Sb. Tento zákon byl přijat na základě poslancecké legislativní iniciativy a neexistují k němu použitelné výkladové a podkladové materiály (legislativní historie, zpráva RIA). V části 1.3.1 Návrhu (s. 7 – 8) nyní předkladatel uvádí data o velikosti tuzemského maloobchodního trhu s potravinami, jeho koncentraci, relativní velikosti regulované části trhu a některé další údaje, včetně náznaku trendů. Komise zařazení těchto informací do Návrhu vítá, má však přesto k této části Návrhu následující poznámky:

(a) na s. 9 uprostřed předkladatel konstatuje, že "dodavatelé jsou vystaveni značné konkurenci importovaných potravin". I mezi výsledky konzultací na s. 32, čtvrtý "bulletpoint", je uvedeno zjištění, formulované jako "orientace na dovoz předmětného sortimentu vlivem obavy odběratele z komplikace v dodavatelsko-odběratelských vztazích." Komise považuje za nedostatek, že Návrh neuvádí o velikosti importů a exportů a jejich vývoji od účinnosti zákona 395/2009 Sb. žádné kvantitativní údaje. Zákonodárce by měl těmito údaji při revizi stávající právní úpravy disponovat, jakkoli si Komise je vědoma toho, že izolovat vlivy komentované regulace od jiných vlivů nemusí být statisticky snadné. Pokud by z takových dat vyplynula možnost, že regulovaný segment v důsledku existující regulace nahrazuje tuzemské dodavatele potravin dodavateli zahraničními, měl by si být zákonodárce možnosti takové trendu vědom,

(b) Návrh se v kvantitativní části vůbec nevěnuje podílu tzv. "privátních značek" prodávaných regulovanými subjekty a jeho vývoji od účinnosti zákona 395/2009 Sb. Zákonodárce by měl těmito údaji při revizi stávající právní úpravy disponovat, jakkoli si Komise je vědoma toho, že izolovat vlivy komentované regulace od jiných vlivů nemusí být statisticky snadné. Pokud by z takových dat vyplynula možnost, že regulovaný segment v důsledku existující regulace nahrazuje tuzemské dodavatele internalizovanou produkcí a jejím prodejem pod privátními značkami, měl by si být zákonodárce možnosti takové trendu vědom,

(c) Návrh se v kvantitativní části nevěnuje vývoji počtu a velikosti subjektů na straně tuzemských dodavatelů potravin (na rozdíl od strany regulovaných velkoobchodců, o nichž základní údaje prezentuje). Zákonodárce by měl těmito údaji při revizi stávající právní úpravy disponovat, jakkoli si Komise je vědoma toho, že izolovat vlivy komentované regulace od jiných vlivů nemusí být statisticky snadné. Pokud by z takových dat vyplynula možnost, že segment tuzemských dodavatelů potravin v důsledku existující regulace vykazuje známky podstatného zvýšení tržního exitu či rostoucí koncentrace, měl by si být zákonodárce možnosti takového trendu vědom.

Výše uvedené parametry jsou jen třemi příklady ukazatelů, jejichž prezentace a analýza v Návrhu chybí. Expertní pohled na regulovaný trh by velmi pravděpodobně identifikoval další ukazatele, z nichž by bylo možno (po jejich statistickém očištění) usuzovat na účinky stávající regulace. Předkladatel na s. 19 pod nadpisem 3.1 uvádí, že komplexní analýza regulovaného trhu a jeho vývoje před a po datu účinnosti stávající právní úpravy nebyla provedena, a její provedení není v moci předkladatele, jelikož by předpokládalo koordinaci řady resortů veřejné moci a náklady na externí konzultační služby v řádu statisíců či milionů korun. Takové vysvětlení nepovažuje Komise za uspokojivé. Z údajů, předložených v části 1.3.1 Návrhu (s. 8) je patrné, že tržby dosažené regulovaným segmentem dosáhly např. v roce 2011 cca 226 miliard Kč. Měřen (pro zjednodušení) tehdy platnou sníženou sazbou DPH ve výši 10 %, činil hrubý daňový příjem státu z regulovaného segmentu jen na nepřímém zdanění cca 22,6 miliardy korun. Představa, že při zásadní revizi platné regulace segmentu by státu měly zabránit v provedení a prezentaci důkladné analýzy trhu externí náklady v řádu statisíců či milionů korun, nebo interní náklady na koordinaci a kooperaci mezi resorty veřejné moci, se zdá stěžejí udržitelná. Kvantitativní údaje, z nichž lze na účinky dosavadní regulace usuzovat, které Návrh

obsahuje, jsou i po přepracování Návrhu velmi limitované a podle názoru Komise neodpovídají závažnosti regulatorního záměru, mimo jiné i s ohledem na silně redistributivní dopady předmětné regulace a lobbystické tlaky, které lze v legislativním procesu očekávat.

2.1.2 Analýza regulatorních alternativ

S přihlédnutím k omezenému rozsahu kvantitativní analýzy trhu a účinků stávající regulace lze konstatovat, že rozbor alternativ regulatorního postupu (části 2 a 3 Návrhu) je proveden způsobem, který lze s ohledem na vstupní data prezentovaná v části 1 Návrhu akceptovat. Tento závěr však nemění nic na přesvědčení Komise, že úvahy nad alternativami dalšího přístupu státní moci k regulovanému odvětví by mohly být konkrétnější a poučenější, pokud by vycházely z důkladnější kvantitativní analýzy trhu a působení dosavadní regulace.

2.1.3 Analýza navrhovaných regulatorních změn

Komise oceňuje, že předkladatel v části 4 podrobněji popsal své konkrétní záměry, pokud jde o obsah preferované varianty, tedy novelizace stávající právní úpravy.

Pokud jde o zamýšlený dopad regulace v podobě soukromoprávního institutu neplatnosti smluvních ujednání (s. 26, čtvrtý "bulletpoint" od spodu), upozorňuje Komise na to, že Návrh se nezabývá otázkami integrace tohoto dopadu do nového systému pravidel o neplatnosti právních jednání, zavedených novým občanským zákoníkem. Tyto otázky by měl předkladatel zvážit a předložit návrh řešení včetně argumentace, o jaký typ neplatnosti (relativní či absolutní) by se mělo jednat a jaké důvody k takovému návrhu vedou.

2.1.4 Implementace a vynucování doporučené varianty

Z části 1 Návrhu lze usuzovat, že veřejná moc selhává při sběru a analýze kvantitativních informací o regulovaném trhu a působení regulace na něm. Na to lze usuzovat též z výsledků konzultací na s. 32, kde je v posledním "bulletpointu" uvedeno zjištění, formulované jako: "celá řada dotazů na dodavatele i odběratele (zátěž) hned od několika regulátorů na tutéž problematiku." Zdá se, že regulované subjekty i jejich protistrany (či alespoň některé z nich) shledávají nepřiměřenou zátěž v důsledku postupu státní moci při sběru údajů o působení regulace, z části 1 Návrhu se však podává, že státní moc není schopna tyto údaje agregovat, analyzovat a vhodně použít při návrzích změn regulace. Za této situace se Komisi jeví jako nedostatečná část 6 Návrhu (Přezkum účinnosti regulace), zejména opatření navrhovaná pod nadpisy "Obecný postup přezkumu účinnosti" a "Ukazatele, jejichž vývoj je nutné sledovat". Na tomto místě by Komise mnohem spíše očekávala jasnou strategii konkrétního a koordinovaného postupu jednotlivých resortů státní moci, zainteresovaných na předmětné regulaci, zaměřenou na rychlé dosažení měřitelného zlepšení regulatorních selhání, která se podávají z části 1 Návrhu a citovaného výsledku konzultací.

2.2 Formální připomínky

Komise vítá, že Návrh je formulován uživatelsky vstřícným jazykem a přehledně strukturován.

Z formálního hlediska bude vhodné, aby předkladatel odstranil chyby v psaní na s. 13, první "bulletpoint", řádky 1 a 2 (ve slovech *zakázaných praktik* a slovech *se pokouší*), na s. 31 dole, pod bodem 7.1 dole (zde má být zřejmě uvedeno Ministerstvo *průmyslu* a obchodu), a aby upravil formulaci na s. 32 pod nadpisem "Shrnutí konzultací", řádek 2 a 3, kde tvrzení, že "konzultace vedly k získání potřebných relevantních dat" nepřípadá Komisi případně s ohledem na výtky, které jsou právě ohledně chybějících dat uvedeny v části 2.1.1 výše.

III. Závěr

Při pojednávání Návrhu Komise RIA zjistila, že předkladatel disponuje rozsáhlou zvláštní datovou studií, která však není v Návrhu dostatečným způsobem zohledněna. Komise navrhuje, aby předkladatel tuto studii vložil jako přílohu důvodové zprávy do knihovny eKLEP a současně Návrh v části 1 přepracoval a rozšířil tak, že do něj zahrne všechna kvantitativní data, která má k dispozici, z nichž lze usuzovat na dosavadní účinky stávající regulace zákonem č. 395/2009 Sb., tato data vhodným způsobem prezentoval a interpretoval, a zohlednil v částech 2, 3 a 4.

Komise dále navrhuje, aby předkladatel přepracoval část 6 Návrhu ve smyslu výhrad, uvedených v článku 2.1.4 výše.

Za podmínky splnění výše uvedených požadavků v části Závěr na dopracování závěrečné zprávy RIA doporučuje Komise RIA následně postoupit návrh k dalšímu projednání.

Vypracoval: JUDr. Tomáš Richter, LL.M., Ph.D.

Prof. Ing. Michal Mejstřík, CSc., v.r.
předseda komise