

## 1. Základy ochrany hospodářské soutěže v EU

### Cíl kapitoly:

Cílem této kapitoly je nastínit základní principy ochrany hospodářské soutěže a vymežit její základní pojmy. Zaměříme se na koncepci soutěžního práva a jeho cíl, jakož i působnost, odlišnosti ochrany hospodářské soutěže v EU a na národní úrovni a na vztah unijní a národní regulace, jakož i na adresáty soutěžního práva problematiku významu a metodologie vymezování relevantního trhu.

#### 1.1. Předmět a cíl soutěžního práva

Ochrana hospodářské soutěže je komplexní disciplína, která je regulována na mnoha úrovních. Předmětem této kapitoly bude jen její podmnožina, často označovaná jako *existenciální ochrana soutěže*, která se týká regulace podniků disponujících (ať už samostatně nebo v důsledku koordinace s jinými podniky) takovou tržní silou, která jim umožní fungování soutěže na předmětném trhu narušit. Tuto právní regulaci budeme nadále nazývat *soutěžním právem*. Soutěžní právo se zabývá třemi formami jednání, jejichž důsledkem by mohlo být narušení soutěže, a to

- *dohodami podniků*,
- *dominantním postavením podniků a jeho zneužíváním*, a
- *spojováním podniků (fúze a akvizice)*, rovněž označovaným jako *koncentrace*.

Stranou tak zůstává problematika nekalé soutěže, která se rovněž týká jednání podniků v hospodářské soutěži, ovšem bez ohledu na to, zda disponují dostatečně významnou tržní silou.

Současně je třeba brát v potaz, že k narušení hospodářské soutěže může docházet nejen v důsledku jednání podniků, ale rovněž veřejné moci, která může zvýhodňováním některých podniků hospodářskou soutěž deformovat; ochrana hospodářské soutěže (v širším slova smyslu) se proto týká i chování států. Jedná se o právo veřejné podpory, tedy o pravidla adresovaná státům, která stanovují omezující podmínky, za kterých může být z veřejných prostředků zvýhodňován soukromý subjekt. Obdobná regulace se týká i státních monopolů, resp. výlučných a zvláštních práv propůjčovaných veřejnou mocí toliko některým podnikům. V rámci této kapitoly se nicméně budeme zabývat jen dohodami a zneužíváním dominantního postavení.

Cílem soutěžního práva je zabránit narušení soutěže. Pokud na trhu funguje efektivní soutěž, jsou vzájemně si konkurující podniky motivovány k tomu, aby nabízely co nejkvalitnější zboží a služby za co nejnižší ceny a aby své produkty inovovaly; spotřebitel tedy profituje z široké nabídky, vysoké kvality a nízkých cen. Jednání, které takovou efektivní soutěž narušuje, proto soutěžní právo zakazuje.

Vedle tohoto „primárního“ cíle je ovšem třeba brát v potaz, že unijní soutěžní právo je i důležitým nástrojem ochrany společného trhu – podniky by snadno mohly znovuvytvořit překážky volného pohybu zboží a služeb, které se unijní právo snaží odbourat. I proto se unijní soutěžní právo nevztahuje na jednání čistě vnitrostátní, ale jen takové, které je způsobilé znatelně ovlivnit obchod mezi členskými státy (srov. níže).

V české judikatuře se k účelu soutěžního práva vyjádřil Nejvyšší správní soud např. ve věci *Moravské naftové doly* ([http://www.compet.cz/fileadmin/user\\_upload/sbirky\\_rozhodnuti/rozsudky/2A11\\_2002\\_OL\\_227.pdf](http://www.compet.cz/fileadmin/user_upload/sbirky_rozhodnuti/rozsudky/2A11_2002_OL_227.pdf)), kde uvedl, že

*Účelem zákona je ochrana konkurence jako ekonomického jevu, nikoliv ochrana jednotlivých účastníků trhu. Ti jsou proti narušitelům soutěže nepřímo chráněni výkonem pravomoci Úřadu, vykonávajícího dozor nad tím, zda a jakým způsobem soutěžitelé plní povinnosti vyplývající pro ně z tohoto zákona nebo z rozhodnutí Úřadu vydaných na základě zákona o soutěži.*

Obdobně Soudní dvůr ve věci C-8/08 *T-Mobile Netherlands* (<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=76997&pageIndex=0&doclang=CS&mode=lst&dir=&occ=first&cid=372460>) uvedl, že

*[P]ravidla hospodářské soutěže uvedená ve Smlouvě [směřují] nikoliv pouze k tomu, aby [chránila] bezprostřední hospodářské zájmy soutěžitelů nebo spotřebitelů, nýbrž i k tomu, aby [chránila] strukturu trhu a tím hospodářskou soutěž jako takovou [...].*

### 1.2. Působnost soutěžního práva

Jednání, které je soutěžním právem regulováno, má často nadnárodní charakter. Může proto být sporné, který soutěžní orgán (a podle jakého práva) je oprávněn je posuzovat a případně sankcionovat. Např. v případě dohody se mohou podniky se sídlem ve dvou rozdílných státech (A a B) sejít ve státě třetím (C) a tam se dohodnout, že svou dohodu naplní tak, že ve státě D společným postupem zvýší ceny svého zboží, zatímco do státu E přestanou své zboží dodávat. Je z hlediska jurisdikce rozhodující sídlo předmětných podniků, místo, kde byla dohoda uzavřena, místo, kde na jejím základě konaly nebo místo, kde na jejím základě nekonaly?

Soutěžní právo v zásadě vychází z tzv. doktríny účinků, podle které je dané jednání oprávněn posuzovat ten soutěžní orgán (a to podle „svého“ práva), v jehož teritoriu se projeví účinky tohoto jednání, tedy kde dojde k narušení soutěže; v našem příkladu by se tedy jednalo o stát D a E.

Tato doktrína účinků vyplývá v českém právu přímo ze zákona o ochraně hospodářské soutěže ([http://www.compet.cz/fileadmin/user\\_upload/Legislativa/HS/CR/UZ\\_c\\_143-2001\\_2\\_final.pdf](http://www.compet.cz/fileadmin/user_upload/Legislativa/HS/CR/UZ_c_143-2001_2_final.pdf)), který v § 1 stanoví, že

*(5) Tento zákon se vztahuje i na jednání soutěžitelů, k němuž došlo v cizině, které narušuje nebo může narušit hospodářskou soutěž na území České republiky.*

*(6) Tento zákon se nevztahuje na jednání podle odstavce 1, jejichž účinky se projevují výlučně na zahraničním trhu, pokud z mezinárodní smlouvy, kterou je Česká republika vázána, nevyplývá něco jiného.*

V unijním právu je formulována toliko judikatorně, např. v rozsudku Tribunál ve věci T-102/96 *Gencor* (<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=44521&pageIndex=0&doclang=CS&mode=doc&dir=&occ=first&part=1&cid=373189>), podle kterého:

*Aplikace [unijního soutěžního práva] je v souladu s mezinárodním právem veřejným opodstatněna, pokud lze předvídat, že [posuzované jednání] bude mít v [Evropské unii] bezprostřední a významný účinek.*

### 1.3. Vztah unijního a národního soutěžního práva

Unijní soutěžní právo se vztahuje jen na takové jednání, které by mohlo ovlivnit obchod mezi členskými státy EU, resp. na jednání, které je způsobilé mít na takový obchod znatelný dopad (*appreciable effect on trade*); jednání podniků, které tento tzv. dopad na obchod má, se obvykle nazývá jednání s komunitárním prvkem. K vymezení pojmu dopad na obchod přijala Komise oznámení obsahující základní pravidla, podle kterých je třeba při analýze dopadů určitého jednání postupovat (*Pravidla pro pojem dopad na obchod mezi členskými státy obsažený v člancích 81 a 82 Smlouvy*; toto oznámení není dostupné v češtině <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2004:101:0081:0096:EN:PDF>); v detailech k problematice komunitárního prvku odkazujeme na toto oznámení, které obsahuje metodologický výklad i velké množství konkrétních příkladů.

Určité jednání můžeme považovat za jednání s komunitárním prvkem, pokud

- se týká *obchodu mezi členskými státy* (v zásadě jakékoliv přeshraniční ekonomické aktivity),
- má *způsobilost ovlivnit* takový obchod (a to i jen potenciálně),
- a to *znatelně* (tedy v nikoliv zanedbatelném rozsahu).

Pokud určité jednání komunitární prvek nemá, unijní právo se na ně nevztahuje, může však být posouzeno podle národního práva toho státu, ve kterém se projeví jeho dopady. Pokud komunitární prvek má, unijní právo musí být aplikováno (ať už se řízení vede na úrovni unijní nebo národní, srov. níže), což ale nevylučuje současnou aplikaci práva národního (tzv. paralelní aplikace).

Existence unijního práva tedy nevyvolává povinnost užití unijního práva *namísto* práva národního, jak by odpovídalo obvyklému uplatnění principu přednosti, ale – pokud je řízení vedeno na národní úrovni – *vedle* něj; pokud je řízení vedeno na unijní úrovni, tedy Komisí, uplatní se pochopitelně jen právo unijní, neboť Komise není oprávněna národní právo aplikovat.

Tento modifikovaný princip přednosti nicméně vyžaduje, aby paralelní aplikace neohrozila účinné uplatňování unijního práva. Posuzování zakázaných dohod podle národního práva proto musí vést ke stejným závěrům, jako by byly učiněny podle práva unijního; pokud jde o zneužívání dominantního postavení, národní právo může být přísnější, ne však benevolentnější než právo unijní.

České právo se vztahem práva českého a unijního nezabývá a rozhodující je tedy právo unijní, zejm. Nařízení 1/2003 (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:08:02:32003R0001:CS:PDF>):

### Článek 3

*Vztah mezi články 81 a 82 Smlouvy a vnitrostátními právními předpisy o hospodářské soutěži*

1. *Pokud orgány pro hospodářskou soutěž členských států nebo vnitrostátní soudy použijí vnitrostátní právní předpisy o hospodářské soutěži na dohody, rozhodnutí sdružení podniků nebo jednání ve vzájemné shodě ve smyslu čl. 81 odst. 1 Smlouvy, které by mohly ovlivnit obchod mezi členskými státy ve smyslu uvedeného ustanovení, použijí také článek 81 Smlouvy na takové dohody, rozhodnutí nebo jednání ve vzájemné shodě. Pokud orgány pro hospodářskou soutěž členských států nebo vnitrostátní soudy použijí vnitrostátní právní předpisy o hospodářské soutěži na zneužití zakázané článkem 82 Smlouvy, použijí také článek 82 Smlouvy.*

2. *Použití vnitrostátních právních předpisů o hospodářské soutěži nesmí vést k zákazu dohod, rozhodnutí sdružení podniků nebo jednání ve vzájemné shodě, které mohou ovlivnit obchod mezi členskými státy, ale které neomezuji hospodářskou soutěž ve smyslu čl. 81 odst. 1 Smlouvy, nebo které splňují podmínky čl. 81 odst. 3 Smlouvy, nebo na které se vztahuje*

nařízení o použití čl. 81 odst. 3 Smlouvy. Toto nařízení nebrání členským státům přijmout a uplatňovat na svém území přísnější vnitrostátní právní předpisy, které zakazují nebo postihují jednostranná jednání podniků.

3. Aniž jsou dotčeny obecné zásady a ostatní ustanovení práva Společenství, odstavce 1 a 2 se nepoužijí, pokud orgány pro hospodářskou soutěž a soudy členských států uplatňují vnitrostátní právní předpisy o kontrole fúzí, a rovněž nebrání použití ustanovení vnitrostátních právních předpisů, které sledují převážně jiný cíl než články 81 a 82 Smlouvy.

#### 1.4. Podnik

Adresátem norem soutěžního práva je podnik (*undertaking*); tento pojem není v psaném unijním právu definován a při jeho vymezení je tedy třeba vycházet z relevantní judikatury, zejména rozsudků Soudního dvora T-11/89 *Shell* ([http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=61989TJ0011](http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=61989TJ0011); rozsudek není dostupný v češtině) a C-41/90 *Höfner* ([http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=61990CJ0041](http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=61990CJ0041); rozsudek není dostupný v češtině).

Unijní pojem *podnik* je třeba odlišovat od vymezení podniku v českém obchodním zákoníku; v české terminologii se proto používá termín *soutěžitel*, který je svým obsahem identický s unijním pojmem podniku. Soutěžitel je v § 2 zákona o ochraně hospodářské soutěže vymezen takto:

*(1) Soutěžiteli podle tohoto zákona se rozumí fyzické a právnické osoby, jejich sdružení, sdružení těchto sdružení a jiné formy seskupování, a to i v případě, že tato sdružení a seskupení nejsou právními osobami, pokud se účastní hospodářské soutěže nebo ji mohou svou činností ovlivňovat, i když nejsou podnikateli.*

Podnik je tedy chápán jako jednotka vykonávající hospodářskou činnost, a to bez ohledu na její právní formu či způsob financování. Podnikem je tak

- *jednotka* (jakákoliv jednotně vystupující entita),
- která vykonává *hospodářskou činnost*.

Pokud jde o vykonávání hospodářské činnosti (*economic activity*), je tento vykládán velmi široce, v zásadě jako jakákoliv činnost spočívající v nabízení zboží nebo služeb na určitém trhu, aniž by se muselo nezbytně jednat o činnost za účelem dosažení zisku; v kontextu českého práva se tedy nemusí jednat o podnikání. Za hospodářskou činnost se naopak nepovažují činnosti sociální povahy, na základě principu solidarity a neziskovosti; entity vykonávající takovou činnost proto není možno považovat za podniky.

Pokud jde o druhý definiční znak, tedy že jde o určitou jednotku (*entity*) vykonávající takovou činnost, je třeba si uvědomit, že tento pojem je zcela nezávislý na právní subjektivitě; rozhodující okolností je, že se jedná o jednotnou organizaci osobních, hmotných i nehmotných složek, která dlouhodobě sleduje určitý ekonomický cíl, a to i když po právní stránce taková hospodářská jednotka sestává z několika subjektů práv. Pokud tedy vystupují na trhu jako jedna ekonomická jednotka, jsou za jeden podnik považovány např. společnost mateřská a její společnosti dceřiné. V souvislosti s konceptem podniku jako jednotky je třeba zmínit tzv. *intra-entreprise doktrínu* (v češtině někdy „doktrína jedné ekonomické jednotky“), na jejímž základě se soutěžní právo nevztahuje na jednání uvnitř takové jednotky.

I když může být za podnik považována celá skupina subjektů, vystupující jako jeden celek (typický různé koncerny, holdingové struktury apod.), pokud jde o vedení řízení, musí být jeho účastníkem konkrétní subjekt, a rovněž případné uložení pokuty musí být adresováno

konkrétním osobám. Obecně se vychází z toho, že subjekty v rámci jedné hospodářské jednotky podléhají řízení z jednoho „centra“, typicky ze strany mateřské společnosti; protože taková společnost ostatní subjekty kontroluje, tedy určuje jejich soutěžní chování, je namístě, aby ona nesla za jednání celé skupiny odpovědnost, a to i kdyby se vlastního protisoutěžního jednání fakticky nedopouštěla přímo ona, ale její dceřiná společnost. Komise ovšem v některých případech přistupuje i k vedení řízení se všemi součástmi předmětné jednotky, které pak za případnou pokutu odpovídají společně a nerozdílně.

Specifickým adresátem norem soutěžního práva navíc může kromě podniku být i sdružení podniků (*association of undertakings*). Podniky se totiž, ať už ze zákona (různé profesní komory, apod.) nebo dobrovolně (různé asociace podniků působících v určitých specifických sektorech, např. mobilní telefonie, bankovníctví apod.), sdružují do nejrůznějších asociací (sdružení, spolků, komor apod.), které, byť samy podniky nejsou, mohou hospodářskou soutěž významně ovlivňovat. Soutěžní pravidla se proto vztahují nejen na samotné podniky, ale i na jejich sdružení, zejména pokud jde o zakázané dohody ve formě rozhodnutí sdružení podniků (srov. níže).

### 1.5. Relevantní trh

Český zákon o ochraně hospodářské soutěže vymezuje relevantní trh v § 2 takto:

*(2) Relevantním trhem je trh zboží, které je z hlediska jeho charakteristiky, ceny a zamýšleného použití shodné, porovnatelné nebo vzájemně zastupitelné, a to na území, na němž jsou soutěžní podmínky dostatečně homogenní a zřetelně odlišitelné od sousedících území.*

V unijním právu tento pojem definován není, vychází ale z judikatury a z oznámení, které Komise za účelem usnadnění vymezování relevantního trhu vydala (*Oznámení Komise o definici relevantního trhu pro účely soutěžního práva Společenství*, [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:08:01:31997Y1209\(01\):CS:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:08:01:31997Y1209(01):CS:PDF)); v detailech k problematice relevantního trhu na toto oznámení, které obsahuje metodologický výklad i velké množství konkrétních příkladů, odkazujeme. Jak vyplývá z tohoto oznámení,

*2. Definice trhu je nástrojem pro stanovení a vymezení hranic hospodářské soutěže mezi podniky. Slouží ke stanovení rámce, v rámci něhož Komise uplatňuje politiku hospodářské soutěže. Hlavním záměrem definice trhu je systematicky zjišťovat konkurenční omezování, jimž zúčastněné podniky čelí. Cílem definice trhu, jak pokud jde o výrokový trh, tak o zeměpisný trh, je zjistit skutečné soutěžitele dotyčných podniků, kteří mohou omezovat chování uvedených podniků a bránit jim, aby se chovaly svobodně, aniž by byly podrobeny účinnému konkurenčnímu tlaku. Z tohoto hlediska definice trhu umožňuje mimo jiné vypočítávat podíly na trhu, které poskytují významné informace o tržní síle pro účely posouzení dominantního postavení nebo pro účely použití článku [101 SFEU].*

[...]

7. [...] "Relevantní výrokové trhy" jsou vymezeny takto:

*"Relevantní výrokový trh zahrnuje všechny výrobky a/nebo služby, které jsou spotřebitelem s ohledem na jejich vlastnosti, ceny a zamýšlené použití považovány za zaměnitelné nebo zastupitelné."*

8. "Relevantní zeměpisné trhy" jsou vymezeny takto:

*"Relevantní zeměpisný trh zahrnuje oblast, ve které se dotyčné podniky účastní dodávky a poptávky výrobků nebo služeb, kde jsou podmínky hospodářské soutěže dostatečně stejnorodé a která může být odlišena od sousedních zeměpisných oblastí, protože zejména podmínky hospodářské soutěže jsou v těchto oblastech zjevně odlišné."*

9. *Relevantní trh, uvnitř něhož se má posoudit určitý problém týkající se hospodářské soutěže, se tedy stanoví spojením výrobového trhu a zeměpisného trhu. [...]*

Koncept relevantního trhu tedy pomáhá určit, které podniky spolu skutečně „soutěží“, tedy poskytují takové věci nebo služby, které jsou spotřebiteli vnímány jako zaměnitelné, a to v rámci území, na kterém jsou soutěžní podmínky homogenní.

Relevantní trh jako průsečík střetu nabídky a poptávky po určitém zboží, které je z pohledu spotřebitele považováno za zaměnitelné, se vymezuje po stránce

- výrobové (*relevant product markets*) a
- územní (*relevant geographic markets*).

Po stránce výrobové zahrnuje jeden relevantní trh všechno zboží, které je spotřebiteli považováno za zaměnitelné nebo nahraditelné vzhledem k jeho charakteristice, ceně a zamýšlenému užití, zatímco po stránce geografické oblasti, v nichž se dotyčné podniky a spotřebitelé účastní nabídky a poptávky po výrobcích nebo službách a kde jsou podmínky hospodářské soutěže dostatečně homogenní a lze je rozlišit od sousedních oblastí, protože podmínky hospodářské soutěže jsou v oněch dalších oblastech znatelně rozdílné. Relevantní trh, na němž je třeba posoudit soulad určitého jednání se soutěžním právem, se pak stanoví průnikem trhu výrobového a geografického.

Vymezení relevantního trhu začíná určením podniku, jehož jednání má být posuzováno, a zboží, kterého se toto jednání týká; v dalších krocích se ptáme, které zboží jakých podniků s tímto „soutěží“, tedy jaké podniky na něj mohou vykonávat soutěžní tlak. Přitom je třeba vycházet z preferencí běžného spotřebitele. Proto ani produkty, které jsou funkčně zaměnitelné (to je mají stejné funkční vlastnosti), ale spotřebitelé na ně reagují odlišně (tj. nejsou reaktivně zaměnitelné), nejsou součástí jednoho relevantního trhu. Obdobné může platit např. i o způsobu distribuce, „proslulosti“ určité značky a podobně.

K identifikaci spotřebitelských preferencí se často používá tzv. SSNIP test (*Small but Significant and Non-transitory Increase in Price*). Pokud chceme zjistit, zda je určitý produkt součástí relevantního trhu, ptáme se, jak jeho spotřebu ovlivní skutečnost, že cena produktu, který na daný trh nepochybně patří, se na nikoliv přechodnou dobu (např. jeden rok) drobně, ale přesto zřetelně (např. o 5 %) zvýší: pokud se poptávka spotřebitelů přesune k takovému produktu, je součástí téhož relevantního trhu. Pokud se např. ptáme, jestli jsou jablka součástí stejného trhu jako hrušky, modelujeme chování spotřebitelů při takovém zvýšení cen hrušek – pokud spotřebitelé začnou ve vyšší míře nakupovat nyní levnější jablka, je možno jablka s hruškami „míchat“; pokud se pokles poptávky po hruškách ve vyšším zájmu o jablka neprojeví, „míchat“ je nelze, neboť jsou součástí různých trhů.

Pokud jde o geografické vymezení relevantního trhu, ptáme se na prostor, ve kterém soutěž reálně probíhá, z pohledu spotřebitele tedy, v jakém území je připraven svou poptávku uspokojit: zatímco např. poptávka po restauracích bude do značné míry lokální a málokdo kvůli ní opustí město, nákup např. leteckých motorů pro velká civilní letadla probíhá celosvětově. Hranice relevantního trhu může splývat s hranicí státu, zejména pokud jsou s jejím překročením spojeny právní nebo faktické překážky; u některých druhů zboží ale může jako taková bariéra působit i jazyková odlišnost, obavy z obtížnější reklamace, a podobně. Obecně ale platí, že vymezení relevantního trhu je zcela nezávislé na administrativním územněsprávním členění. V některých případech, zejm. u dopravy, může být vymezení relevantního trhu velmi specifické, týkající se konkrétních tras. Obdobně v případě síťové infrastruktury, např. kabelové televize, je relevantní trh po územní stránce vymezen právě vedením takového kabelu.

## 1.6. Otázky k zamyšlení

1. Jaký je vztah práva na ochranu hospodářské soutěže a nekalé soutěže?
2. Na jaké typy jednání a za jakých podmínek se vztahuje unijní soutěžní právo?
3. V čem spočívá narušení soutěže?
4. Jaký je vztah unijního a národního soutěžního práva?
5. Za jakých podmínek se může analýza určitého jednání podle národního a unijního práva lišit?
6. Kdo je adresátem soutěžního práva a kdo je účastníkem řízení před soutěžními orgány?
7. Vysvětlete tzv. *intra enterprise* doktrínu.
8. Jaký je význam vymezení relevantního trhu?
9. V čem spočívá tzv. SSNIP test?
10. Jaký je vztah mezi geografickým relevantním trhem a hranicemi států?