

Soutěžní právo není ryze normativní systém

Rozhovor s prof. Josefem Bejčkem, PrF MU (MUNI.CZ leden 2007)

Základním předmětem výzkumného záměru Evropský kontext vývoje českého práva po roce 2004, jehož vedoucím je prof. Jan Hurdík, je reakce na potřeby další integrace evropského práva po vstupu ČR do EU. Cílem je zpracovat teoreticko-metodologický základ vývoje českého práva a současně vyřešit soubor konkrétních zadání v jednotlivých odvětvích práva. Řešitelům jde též o vymezení obecných právních zásad, které nejsou v zákonech přímo formulovány, ale ovlivňují právní rozhodování. (O výzkumném záměru více v muni.cz 9/2005).

Na výzkumném projektu pracuje téměř třicet předních právníků, kteří zastupují jednotlivá odvětví práva (evropské, ústavní, mezinárodní, občanské, obchodní a další). Jedním z nich je prof. Josef Bejček, vedoucí katedry obchodního práva Právnické fakulty MU, který se zabývá mj. soutěžním právem.

Jedním z příspěvků výzkumného záměru, v jehož týmu pracujete, je interdisciplinární rozměr práva. Co je tím myšleno?

Jde o pohled na právo nikoliv jen jako na jakýsi „čistý“ normativní systém, který má nějakou vnitřní strukturu; jeho interdisciplinarita je širší. Právo působí v širokých politických, ekonomických, sociálních, psychologických a dalších normativních i nenormativních souvislostech; a právě souhra či disonance s nimi ovlivňuje jeho efektivnost. Právo není nějaký bezhodnotový regulační nástroj. Tvrdím, že dobrým právníkem může být jen ten, kdo přestane být pouze právníkem, a kdo dokáže při tvorbě práva i při jeho aplikaci identifikovat a cítit různé komplementární i konkurenční hodnoty a pomocí právních nástrojů je proporcionálně vyvažovat.

V rámci výzkumného záměru se zabýváte soutěžním právem – co je vlastně jeho cílem?

Účelem práva na ochranu hospodářské soutěže je vytváření zábran proti omezování soutěže, tedy zachování svobodné soutěže a otevřených trhů. Podniky jsou tak pod neustálým tlakem konkurence a jsou motivovány ke zlepšování kvality, k inovacím, ke snižování cen. Soutěž se tradičně pokládá za nezastupitelný anonymní kontrolní a řídicí mechanismus, který je tím „nejlepším přítelem spotřebitele“.

V listopadu jste vystoupil na mezinárodní konferenci týkající se soutěžního práva. Jaký problém jste rozebíral?

Zamýšlel jsem se nad vztahem soutěžní politiky a jiných zájmů státu. Soutěžní politika nemůže být vedena pod heslem „soutěž nade vše“ právě proto, že jako druh politiky (čili zájmového střetu) musí zájem na ochraně soutěže poměřovat s jinými hodnotami a zájmy. Jejich závažnost a pořadí ovšem stanoví politická vůle. Soutěž jako dynamický proces není sama sobě účelem a cílem, ale je důležitým nástrojem k dosahování jiných cílů. Nežřídka je ale i překážkou při jejich dosahování.

Jak by se dal vyjádřit základní princip soutěžní politiky?

Soutěžní politika není – na rozdíl od konkrétní odvětvové (průmyslové) politiky – zaměřena na adresné ovlivňování určitých odvětví nebo dokonce jednotlivých podniků, ale na

vytvoření, udržení a ochranu soutěžního prostředí, přičemž umožňuje rozvoj těch efektivnějších a vytlačuje z trhu ty neefektivní. Soutěžní politika (tedy politika ve prospěch soutěže) je ve vztahu ke konkrétním soutěžitelům neutrální, protože nepodporuje a nechrání žádného určitého soutěžitele, ale jen soutěž jako dynamický proces, v jehož rámci konkrétní soutěžitelé obstojí nebo ne.

Existuje všeobecně uznávané pojetí soutěžní politiky, nebo je možné nalézt rozdíly mezi různými zeměmi?

Krajním a jen hypotetickým případem soutěžní „politiky-nepolitiky“ je jen tzv. rezignační (čili žádná) soutěžní politika, tedy nezasahování státu do takzvané volné hry tržních sil. Tato idea však v současnosti žije jen v některých méně rozvinutých zemích a v myslích ultraliberálů ze zemí ekonomicky vyspělých (mimochodem, antimonopolní zákony má dnes více než sto států). Existují různé praktické přístupy k úpravě soutěže. Postoj běžný v USA lze snad nejobecněji vyjádřit tak, že se tam spíše obávají udělat chybu při intervenci do svobodné soutěže, zatímco my v Evropě se spíše obáváme chyby neinterventovat – jde tedy též o věc hodnotově podmíněné mentality. Američané sledují důsledně především ekonomickou efektivnost vedoucí ke zvýšení spotřebitelského blahobytu. Cíle evropského kartelového práva jsou plastičtější. Patří mezi ně především vytvoření a fungování společného trhu, který má pro existenci EU ústřední význam; tuto starost ovšem v USA, kde existuje společný trh od počátku, nemají.

Neřídí se ale vytváření protimonopolních opatření spíše politickými a jinými zájmy určitých vlivných skupin?

Někdy nepochybně. Nelze říct obecně, zda spíše ano. Tvrdí se třeba, že při vzniku prvních protimonopolních zákonů v USA hrála významnou roli právě lobby menších konkurentů obávajících se efektivnosti silnějších. Jde o obecnější problém transformace skupinových zájmů do formy obecně závazných právních norem. Soutěžní politika je právě jen politikou a její zájmové pozadí se „nevypaří“ tím, že se „přetaví“ do podoby paragrafů. Jako druh politiky musí být nutně oportunní a nemůže být vybavena protilobbistickou imunitou. Celoevropský soutěžní rámec je však pro dílčí skupinové zájmy narušující funkční soutěž účinnou překážkou. Neodpustím si však cynickou poznámku, že pro celoevropsky organizovanou lobby to ovšem tak moc neplatí.

A je vůbec možné zakotvit obecné hodnoty do právních předpisů?

Právní norma je již pojmově obecná a je mimo jiné též vyjádřením nějakého hodnotového soudu. Zákon se dá definovat i jako vykrystalizovaná hodnotová předpojatost společnosti. Samozřejmě, že i přes zakotvení do právních norem se výkyvy hodnotové orientace projevují v jejich interpretaci, která je někdy funkčně srovnatelná s formální novelizací práva. I státní úředníci a formálně nezávislí soudci jsou nositeli hodnotových představ, odborných názorů i předpojatostí, na nichž samozřejmě závislí jsou, a mohou posouvat faktický význam právních norem, aniž by se ty normy musely formálně měnit. Jedna jízlivá moudrost praví, že konzervatívec je liberál, kterého včera přepadli.

Mohou vzniknout situace, kdy podpora soutěže ustupuje jinému cíli?

Zájem na udržení soutěže se může střetnout i s jinými, mimoekonomickými cíli – například se zdravotními aspekty, s ochranou životního prostředí, ochranou spotřebitelů, energetickou

politikou, se zajištěním obranyschopnosti, s řešením nezaměstnanosti, podporou mezinárodní konkurenceschopnosti domácích výrobců a podobně. Hodnocení takových zájmových konfliktů předpokládá politické rozhodnutí o převaze té či oné hodnoty v daném případě. Soutěžní politika a soutěžní právo mají nástroje, jak takové výjimky umožnit v případě, že bude politicky oceněna některá z konkurenčních hodnot výše než hodnota funkční soutěže. Např. v rozvojových zemích se řeší zajištění naprosto elementárních potřeb obyvatelstva (jídlo, voda, bydlení, zdravotní stav a další). Pomůže-li tam jakékoliv opatření zmírnit problém tohoto druhu, sáhne se po něm bez ohledu na eventuální poškození či vyloučení soutěže s ním spojené.

Můžete uvést konkrétní příklady konfliktu cílů z našeho prostředí?

Může jít třeba o omezení reklamy na zdraví škodlivé výrobky, cigarety, alkohol a podobně, které omezuje i soutěž na trhu těchto výrobků, a to ve prospěch hodnoty „obecného“ zdraví. Nebo například nebyla povolena fúze, která by sice vedla k ostřejší cenové soutěži (z níž by krátkodobě těžil spotřebitel), ale ve střednědobém výhledu by způsobila odchod jednoho či více soutěžitelů. Krátkodobý prospěch spotřebitelů by tak byl z dlouhodobějšího hlediska převážen strukturálním omezením soutěže. Preferovaným cílem tu bylo zachování rivality na trhu (a to i za cenu vyšších cen pro spotřebitele). V jiném případě se „přivřely oči“ nad kartelovou dohodou, v níž se konkurenti zavazovali likvidovat použité baterie ekologicky šetrným způsobem (byť tím vyloučili cenovou soutěž v lacinějších metodách likvidace). Tolerována byla i dohoda výrobců praček o zastavení výroby energeticky nejneúspornějších praček. Dohoda o omezení produkce je typem zakázané kartelové dohody, nicméně převládlo hledisko ekologické. Bez oné dohody by se totiž soutěžitelé nevzdali segmentu, v němž si konkurovali (přičemž právě energeticky nejnáročnější pračky byly nejlevnější a představovaly tedy tržně úspěšný sortiment), a spotřebitelé by nadále nebrali v úvahu všechny externality spojené s jejich nákupním rozhodnutím.

Jak byste shrnul svůj názor na soutěžní politiku?

Jsem přesvědčen o tom, že tou nejlepší „průmyslovou politikou“ je právě „anonymní“ soutěžní politika. Zdravý růst podniků v prostředí chráněném před soutěží, zdeformovaném podporami nebo vynětími z antimonopolních zákonů, je nepravděpodobný. Nejlepší regulací je tedy tak málo regulace, jak je jen nutné, a umožnění tolika soutěže, kolik je jen možné.
Petra Nováková

„Nejlepší regulací je tedy tak málo regulace, jak je jen nutné, a umožnění tolika soutěže, kolik je jen možné,“ říká profesor Josef Bejček.