



# Analýza: Trh v řadě oblastí selhává, Antimonopolní úřad by mohl být aktivnější

Vypracoval: Věnek Bonuš, právník Frank Bold



# Úvod

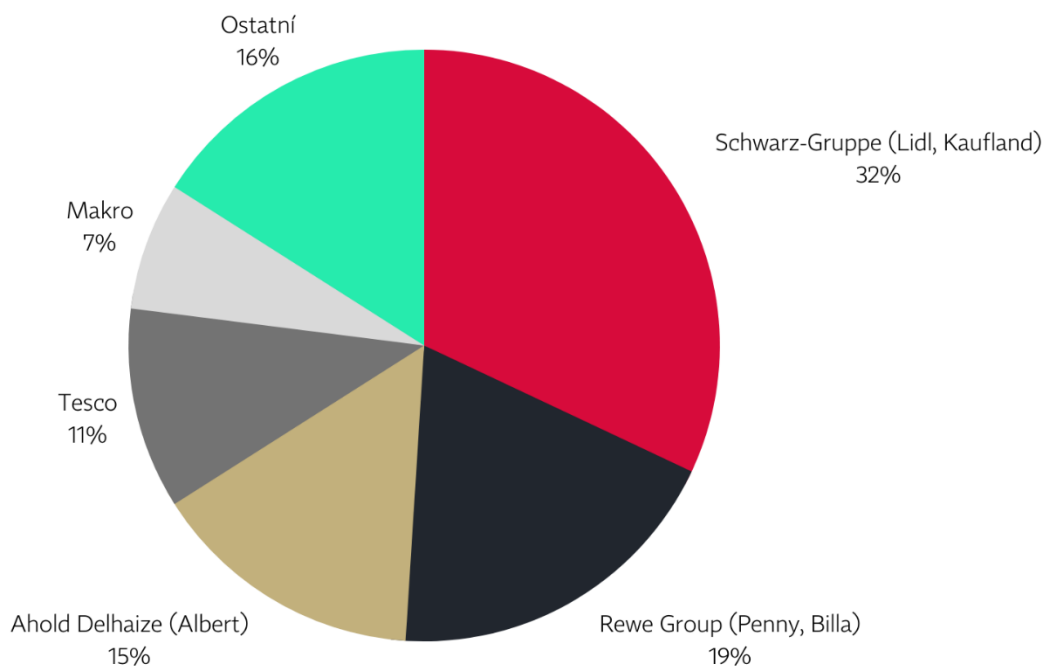
Loňské prudké zdražování potravin poukázalo na dlouhodobý problém České republiky. V některých sektorech platí Češi za zboží víc než sousedé z dalších států EU. Některé komodity máme dokonce nejdražší v EU. Hlavní obranou proti vysokým cenám je dobře fungující vysoce konkurenční trh, který má zajistit Úřad pro ochranu hospodářské soutěže. Ten však dlouhodobě zaostává za antimonopolními úřady v dalších zemích EU a ani za nového vedení nedělá maximum možného. Frank Bold proto přináší návrhy řešení k efektivnější ochraně hospodářské soutěže.

## Drahé potraviny

Během první poloviny roku 2022 začaly ceny potravin v České republice [růst rychleji](#) oproti průměru zemí EU. Na specifický problém v ČR poukazuje i fakt, že ceny dovážených potravin rostly významně pomaleji, než ceny domácích potravin. Zvýšení cen potravin přitom nemohlo být vyvoláno jen vyššími náklady. Podle [interního průzkumu Zemědělského svazu](#) v kritickém roce 2022 narostly zisky zemědělců o 142 procent, na 22 miliard. Nárůst zisku [zaznamenala](#) i většina potravinářských firem.

Kvalitě tržního prostředí nepřispívá oligopolní charakter trhů některých komodit, na který ve své [zprávě](#) ze sektorového šetření poukazuje i Antimonopolní úřad. ÚOHS konstatuje oligopol producentů i zpracovatelů u mléka, másla, kuřat i vajec (4 z 5 zkoumaných potravin), přičemž u mouky ÚOHS zjistil oligopol „jen“ na zpracovatelské úrovni.

Oligopol v České republice tvoří i obchodní řetězce. Pět největších skupin obchodních řetězců, které v ČR působí přitom podle ÚOHS ovládá 84 % trhu. Viz Graf níže.



**Pět největších skupin obchodních řetězců, které v ČR působí podle ÚOHS ovládá 84 % trhu.**  
Zdroj: ÚOHS, závěrečná zpráva ze sektorového šetření.



Cenám potravin se ÚOHS komplexně věnoval v [sektorovém šetření](#), které proběhlo v první polovině roku 2023. Na jednu stranu Úřad podle závěrečné zprávy dospěl k tomu, že „Šetření [...] ukázalo, že zvýšené náklady zejména v prvovýrobě jsou schopny u jednotlivých komodit všechny články potravinové vertikály úspěšně přenášet až na konečné spotřebitele a udržovat si tak relativně stabilní obchodní přírůstek, či ji dokonce zvyšovat.”

ÚOHS tak připouští, že sektor problematický skutečně je, protože by mělo být obtížné v době rostoucích nákladů a poklesu domácí poptávky zvyšovat marže, přesto se tak stalo. Na druhé straně však Úřad nedospěl k žádným zjištěním, na základě kterých by mohl dál jednat a problém tak aktivně řešit: „[...]Úřad neshledal ani neobdržel zásadní indicie nasvědčující existenci zakázané kartelové dohody. Na žádném z trhů nebylo shledáno, že by existoval soutěžitel v dominantním postavení ve smyslu zákona. Případná vertikální integrace mezi producenty a zpracovateli na zkoumaných komoditách rovněž neukázala existenci systémového problému z pohledu fungování hospodářské soutěže.”

## Drahá mobilní data

Mobilní data jsou v České republice dlouhodobě výrazněji dražší než v jiných státech Evropské unie. Podle [studie](#) zpracované pro Evropskou komisi z roku 2022 má Česká republika nejvyšší ceny mobilních dat mezi státy EU. Zdravé konkurenční prostředí má zajistit i sektorový regulátor - Český telekomunikační úřad. Tomu se ale dlouhodobě nedaří přilákat do ČR čtvrtého operátora, který by mohl do tržního prostředí vnést novou dynamiku. Poslední proběhlá aukce nových kmitočtů pod vedením Havlíčkem dosazené předsedkyně rady ČTÚ Hany Továřkové [skončila absolutním fiaskem](#).

Stejně důležitou roli má ale i Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, jehož odpovědností je případný kartel mezi operátory odhalit, prokázat a sankcionovat. V roce 2017 ÚOHS provedl sektorové šetření s cílem zjistit, zda mobilní operátoři uzavřeli kartelovou dohodu. Výsledkem však byla jen velmi obecná čtyřstránková [zpráva](#) bez tvrdých dat, která vyvolává pochybnosti, zda skutečně došlo k hloubkové analýze problematického sektoru. Antimonopolní úřad ve své zprávě uzavírá, že: „v rámci šetření nezjistil výrazné indicie, které by nasvědčovaly uzavření zakázané dohody v průběhu zkoumaného období.”

## Klíčová role Antimonopolního úřadu

Zajištění funkčního tržního prostředí je primárním úkolem Antimonopolního úřadu. K dosažení tohoto cíle může Úřad nepovolit fúzi, sankcionovat zneužití dominantního postavení či rozbít kartely a další zakázané dohody.

Českému ÚOHS se však v mezinárodním srovnání nevede příliš dobře. Podle hodnocení časopisu Global Competition Review je český Antimonopolní úřad nejhorší mezi 32 sledovanými Úřady, které se dobrovolně k hodnocení přihlásily a byly tak ochotné se hodnocení vystavit. Českému Antimonopolnímu úřadu je tak nutné přičíst k dobru, že se srovnání vůbec účastní a chce se tak porovnávat s lepšími světovými antimonopolními orgány, na rozdíl od jiných úřadů, které se hodnocení neúčastnily a mohly dopadnout ještě hůře.



Český Úřad se podle prestižního časopisu v současnosti zlepšuje, což lze přičíst zejména pozitivním personálním změnám po rezignaci kauzami zatíženého bývalého předsedy Petra Rafaje, jmenování nového předsedy Petra Mlsny a navazujícím personálním změnám. Přesto ale Úřad nedělá vše pro to, aby dohnal srovnatelné a lépe hodnocené evropské úřady, jako je rakouský, belgický, litevský či lotyšský úřad.

Problémem Antimonopolního úřadu je chybná prioritizace. Zaměřuje se totiž na spíše jednoduché případy kartelových dohod ve veřejných zakázkách (bid rigging) a zakázaných vertikálních dohod o určování cen pro další prodej (RPM - resale price maintenance). Navíc v případech určování cen pro další prodej je dopad na trh sporný, i kdyby se mělo jednat o větší případy.

Ve statistikách Úřadu toto zaměření dobře vypadá - rostou celkové objemy uložených pokut (ÚOHS navíc v posledních letech významně [navýšil pokuty](#) za určování cen pro další prodej), ovšem chybí významnější pozitivní dopad na fungování tržního prostředí jako celku.

Tato nevhodná prioritizace ÚOHS je patrná například z výroční zprávy za rok 2021, která pro výhled na rok 2022 uvádí, že: „Prioritou v oblasti zakázaných dohod bude v roce 2022 nadále boj proti tvrdým kartelům a zejména tzv. bid riggingu, tedy kartelům ve veřejných zakázkách.“ A dále že: „Úřad se bude rovněž zaměřovat i na potírání cílových dohod vyskytujících se ve vertikálních vztazích, a to zejména dohod o určení cen zboží pro jeho další prodej.“

Toto zaměření je patrné i ze struktury případů, uvedených ve sbírce rozhodnutí. Za rok 2022 vydal Úřad 5 prvoinstančních rozhodnutí ohledně vertikálních dohod, z toho ve 4 případech šlo o určování cen pro další prodej. V roce 2023 vydal Úřad těchto rozhodnutí 7, vše byly případy určování cen pro další prodej. V roce 2022 řešil Úřad v prvním stupni 6 horizontálních dohod, v 5 z nich šlo o bid rigging. V roce 2023 rozhodl v prvním stupni 5 případů horizontální dohody, o bid rigging šlo z toho ve 3 případech.

Problém není v kapacitách českého ÚOHS, které jsou srovnatelné s úspěšnějšími evropskými antimonopolními úřady. Ty jsou totiž schopny své kapacity lépe prioritizovat a nasměrovat produktivnějším směrem s větším potenciálním dopadem na trh.

## Co s tím - návrhy na zlepšení ochrany hospodářské soutěže v ČR

### Změny v řízení Úřadu - Prioritizace

Úřad pro ochranu hospodářské soutěže by měl přehodnotit svou strategii a namísto jednoduchých případů bid riggingu a určování cen pro další prodej by se měl zaměřit na náročnější hloubkové analýzy problematických sektorů, ve kterých se objevují indicie svědčící o možném tržním selhání. Dosud provedená sektorová šetření zatím výsledky nepřinesla.

K prioritizaci ostatně dlouhodobě vybízí evropská [směrnice](#) o posílení postavení orgánů pro hospodářskou soutěž, která zakotvuje možnost odmítnout stížnost pro porušení hospodářské soutěže a případem se nezabývat čistě z důvodu, že nejde o prioritu Úřadu. Takovou možnost



obsahuje i český zákon o ochraně hospodářské soutěže. Recitál však zároveň požaduje možnost proti odmítnutí (resp. v českém pojetí odložení) podat opravný prostředek. To už však český zákon neumožňuje a recitál směrnice tak v této věci ignoruje.

V českém pojetí byla donedávna možnost odmítnutí stížnosti z důvodu prioritizace podmíněná velmi striktními podmínkami definovanými v interním prováděcím předpisu. Nový interní předpis z července 2023 v souladu s evropským právem dává širší možnosti pro odmítnutí méně důležitých či neprioritních případů, z celkového kontextu předpisu však stále vyplývá, že k odmítnutí z důvodu prioritizace by mělo stále docházet spíše výjimečně. Ostatně doposud Úřad k prioritizaci přistupoval jen zcela výjimečně a zabýval se v zásadě všemi stížnostmi, které na Úřad dorazí. K plnohodnotnému využití prioritizace by bylo i z hlediska požadavků evropského práva vhodné, aby zároveň vznikla možnost rozhodnutí o odložení věci napadnout.

## Strukturální změny

Úřad pro ochranu hospodářské soutěže má pod sebou dvě významné agendy: dohled nad veřejnými zakázkami a ochranu hospodářské soutěže. V evropském srovnání tyto agendy v jednom úřadu spojují pouze 3 další státy, v ostatní státech jsou agendy oddělené. Dlouhodobým důsledkem je upozadění hospodářské soutěže, které stojí oproti veřejným zakázkám stranou zájmu veřejnosti, politiků i odborníků.

Řešením může být rozdělení Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže. V takovém případě by mohl obě agendy vést expert na dané téma, pro kterého by bylo jednodušší menší a kompaktnější úřad urdit. Není v zásadě možné najít do čela ÚOHS osobnost, která by koncentrovala expertízu na hospodářskou soutěž, veřejné zakázky i management. To se ukázalo v průběhu výběrového řízení na současného předsedu, do kterého se hlásili experti na jednu či druhou z uvedených oblastí.

Prospěť by rovněž mohlo zavedení rozumně dlouhých pořádkových lhůt pro rozhodnutí v prvním a druhém stupni v oblasti hospodářské soutěže. V současnosti pro tato řízení neplatí žádné lhůty. Panuje sice všeobecná shoda, že případy v oblasti hospodářské soutěže (mimo povolení fúzí) vyžadují násobně více času než běžná správní řízení, neexistence byť velkorysých lhůt má za následek, že řízení často trvají neadekvátně dlouho. Zavedení lhůt by rovněž zvýšilo tlak na prioritizaci, která by byla pro Úřad tak jako tak prospěšná.

## Systematická oponentura Úřadu

Na evropské úrovni je běžné, že soutěžní úřad čelí odborné oponentuře nezávislých expertů, která je považovaná za prestižní záležitost. Tato oponentura pak antimonopolní úřad posouvá k lepším výsledkům.

V České republice ale taková oponentura chybí. Například vysoké ceny potravin jsou věcí zásadního národního zájmu, přesto nevznikla žádná odborná oponentura závěrečné zprávy ÚOHS ze sektorového šetření. Stát by si měl takovou oponentní zprávu zajistit, ať už prostřednictvím dotačních titulů, zakázek či vlastních akademických ústavů a analytických center.



Z dlouhodobého hlediska by bylo vhodné zřídit pod Úřadem vlády nebo některým ministerstvem pozici pro speciálního experta na hospodářskou soutěž. Náplní takového úředníka v České republice by mohlo být dlouhodobé sledování činnosti Antimonopolního úřadu, konstruktivní odborná oponentura jeho výstupů, vystupování v debatách a konferencích a zastupování veřejného zájmu a zájmu spotřebitelů.