

V Praze dne 17. července 2014  
Č.j.: 775/14

**Stanovisko**  
**Komise pro hodnocení dopadů regulace**  
k návrhu  
**zákonu, 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. Měření (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 stěžejně 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