

Univerzita Karlova v Praze  
Právnická fakulta

Adéla Münzbergerová

# REGULACE A JEJÍ VLIV NA JEDNÁNÍ PODNIKATELE

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce:	JUDr. Vít Horáček, Ph.D.
Katedra:	Katedra obchodního práva
Datum uzavření rukopisu:	12. března 2014

## **ČESTNÉ PROHLÁŠENÍ**

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracovala samostatně, všechny použité prameny a literatura byly řádně citovány a práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

V Praze dne 12. března 2014

.....

Adéla Münzbergerová

## PODĚKOVÁNÍ

Děkuji vedoucímu mé práce, JUDr. Vítu Horáčkovi, Ph.D., za trpělivost a cenné rady a připomínky, které mi byly velkou pomocí a inspirací při psaní této diplomové práce.

## Obsah

Úvod .....	1
1. Regulace: pojem a provádění .....	4
1.1. Pojem regulace .....	4
1.2. Provádění regulační činnosti .....	5
2. Teoretická východiska: důvody pro existenci regulace .....	7
2.1. Ekonomické zdůvodnění regulace .....	7
2.1.1. Tržní síla: monopoly a přirozené monopoly .....	7
2.1.2. Nadbytečné zisky .....	8
2.1.3. Externality .....	9
2.1.4. Informační asymetrie .....	9
2.1.5. Nerovná vyjednávací síla .....	10
2.1.6. Protisoutěžní chování a predátorské ceny .....	10
2.1.7. Statky veřejné potřeby .....	11
2.1.8. Kontinuita a dostupnost služeb .....	12
2.2. Další důvody pro existenci regulace .....	13
2.3. Intenzita regulace a konkrétní opatření .....	13
2.3.1. Hodnocení dopadů regulace .....	14
3. Regulační strategie .....	16
3.1. Nařízení a kontrola .....	16
3.2. Motivační regulace .....	17
3.3. Přímá intervence .....	18
3.4. Jiné metody usměrňující trh .....	19
3.4.1. Soutěžní právo .....	19
3.4.2. Obchodovatelné povolenky .....	20
3.4.3. Smluvní regulace .....	22
3.4.4. Regulace prostřednictvím informování .....	23
3.5. Shrnutí .....	24
4. Elektronické komunikace .....	26
4.1. Specifika trhu elektronických komunikací .....	26
4.1.1. Soutěžněprávní aspekty .....	26

4.1.2. Veřejný zájem .....	28
4.2. Sektorová a obecná regulace telekomunikací .....	29
4.3. Nejdůležitější pojmy a principy sektorové telekomunikační regulace .	32
4.3.1. Doktrína <i>essential facilities</i> a odmítnutí poskytnout přístup .....	32
4.3.2. Zákaz diskriminace.....	35
4.3.3. Zákaz diskriminačních nebo predátorských cen; zákaz stlačení marže a povinnost nákladově orientovaných cen .....	36
4.4. Relevantní trhy a ukládaná opatření.....	37
4.4.1. Význam definice a analýzy relevantních trhů.....	38
4.4.2. Etapy definice a analýzy relevantního trhu .....	40
4.4.3. Ukládaná opatření na relevantních trzích.....	42
4.5. Další regulační opatření .....	45
5. Vliv regulace na jednání podnikatele .....	46
5.1. Vliv regulace na soutěžní jednání podnikatele.....	48
5.1.1. Ovlivnění tržních podílů soutěžitelů .....	48
5.1.2. Zpřístupňování sítí .....	50
5.1.3. Méně restriktivní formy regulace .....	51
5.2. Vliv regulace na ceny a kvalitu produktů .....	53
5.2.1. Cenová regulace .....	53
5.2.2. Regulace kvality .....	55
5.3. Shrnutí.....	56
Závěr.....	57
Bibliografie.....	58
Résumé .....	65
Klíčová slova.....	66
Abstract .....	67
Key Words .....	68

# Úvod

S rozvojem ekonomických aktivit podnikatelů se současně rozvíjí i regulace jejich činnosti: státy stanovují celou řadu pravidel pro různá odvětví činnosti podnikatelů, které mají ochránit zájmy státu, jiných podnikatelů i dalších subjektů. S ohledem na masivní rozvoj regulace autoři často hovoří o „regulačních státech“ či „říších regulace.“<sup>1</sup> Při bližší analýze lze zjistit, že zavádění regulačních opatření je reakcí na celou řadu důvodů, ať již ekonomických či jiných. Zákodárci v jednotlivých státech na tyto důvody pak reagují zaváděním různých regulačních strategií, které mají různé výsledky ve vztahu k jednání podnikatele.

Tato diplomová práce se zaměřuje na analýzu vztahu regulace a jednání podnikatele, konkrétně pak má za cíl analyzovat, jak regulace jednání podnikatele ovlivňuje; pojednává pouze o úzkých výsecích regulace, a to zejména tzv. sektorové či odvětvové regulace v oblasti telekomunikací.

Při analýze uvedených odvětví lze popsat celou řadu jevů, kterými se regulace projevuje nejen ve vztazích mezi podnikateli, ale i ve vztazích podnikatelů a spotřebitelů. Cílem práce je popsat a zhodnotit důvody existence regulace a charakteristické rysy metod regulace s důrazem na regulaci síťových odvětví, a zejména pak regulaci elektronických komunikací obsaženou v zákoně o elektronických komunikacích<sup>2</sup>, a odpovědět na otázku, jaký vliv může mít regulace na jednání podnikatele ve vztahu k ochraně hospodářské soutěže a jaký vliv může mít na koncové – maloobchodní – zákazníky (zejména

---

<sup>1</sup> MORAN, M. *The rise of the regulatory state in Britain*. In *Parliamentary Affairs* (2001) 54 (1): s. 19-34 nebo MAJONE, Giandomenico. *From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes*. In *The Mode of Governance*. in *Journal of Public Policy* (1997) 17(2) s. 139-167.

<sup>2</sup> Zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích), ve znění pozdějších předpisů

spotřebitele) v daných oblastech. Regulace jako limitující faktor pro jednání podnikatele se v oblasti telekomunikací projevuje mnoha způsoby, obzvláště pak právě v oblasti soutěžního chování podnikatelů a v oblasti ochrany spotřebitele. V samostatné kapitole se pak tato práce věnuje telekomunikační regulaci. Účelem této kapitoly je ilustrovat, jak může komplex regulačních opatření v určitém odvětví vypadat.

Vzhledem k významnému vlivu práva Evropské unie na právní řád České republiky a tendenci orgánů Evropské unie podrobně regulovat analyzovaná odvětví je problematika práva Evropské unie reflektována odkazy na příslušné předpisy práva Evropské unie v rámci jednotlivých kapitol.

Je třeba uvést, že předkládaná práce se cíleně zaměřuje zejména na regulaci v síťových odvětvích s důrazem regulaci elektronických komunikací, na jejímž příkladu demonstruje, jak může komplexní regulace určitého odvětví vypadat, a záměrně nepojednává o některých jiných odvětvích, která se taktéž vyznačují silnou regulací – jde zejména o oblast finančního práva – a kterým se odborná literatura intenzivně věnuje.

Konečně je pak třeba upřesnit, že práce si neklade za cíl věnovat se normativní analýze a klást si otázky, zda regulace má či nemá existovat; cílem práce je provést pozitivní analýzu<sup>3</sup> stávající regulace a v kapitole věnující se vlivu regulace na jednání podnikatele pak případně nastítnit úvahy *de lege ferenda* k dalšímu vývoji regulace v rozebíraných oblastech.

Diplomová práce navazuje na mou dřívější práci obhajovanou v rámci V. ročníku soutěže Studentské vědecké a odborné činnosti na Právnické fakultě Univerzity Karlovy v roce 2012 na téma „Soutěžněprávní aspekty telekomunikační regulace“ a podrobně rozpracovává poznatky získané při její tvorbě. Část poznatků a materiálů použitých při sepisování této práce byla také

---

<sup>3</sup> BRITO, J. a DUDLEY, S. *Regulation:.. a primer*. 2. vyd. Arlington: Mercatus Center at George Mason University, 2012, s. 7.

shromážděna v rámci studia na University of Kent v akademickém roce 2012/2013.

# 1. Regulace: pojem a provádění

## 1.1. Pojem regulace

Autoři věnující se problematice regulace se shodují, že regulace je pojem velmi široký a vágní.<sup>4</sup> Jako výchozí bod pro vymezení pojmu regulace je zpravidla používána Selznickova definice<sup>5</sup>, která uvádí, že regulací se rozumí „*systematická a cílená kontrola nad aktivitami, které jsou společností vnímány jako důležité, vykonávaná orgány státní moci*“. Robert Baldwin<sup>6</sup> k Selznickově definici doplňuje, že regulaci je třeba vnímat z různých úhlů pohledu: regulace je v první řadě specifický soubor závazných pravidel, která jsou aplikována orgánem k tomu určeným; regulace v širším slova smyslu je podle Baldwina<sup>7</sup> pak úmyslný státní vliv vykonávaný za účelem ovlivnění obchodního či sociálního chování vykonávaný i jinými způsoby než pomocí vydávání a aplikace závazných pravidel chování, například prostřednictvím ekonomických pobídek a omezení. Jako třetí, ještě širší vymezení pojmu regulace pak Baldwin doplňuje<sup>8</sup>, že regulaci lze vnímat také jako všechny formy sociálního či ekonomického vlivu, tedy jako soubor všech mechanismů, které ovlivňují chování subjektů, ať již jde o státní mechanismy nebo mechanismy jiné (například tržní). V návaznosti na uvedené vymezení pojmu bude pro účely této práce regulace chápána jako synonymum souboru všech právních předpisů na všech úrovních právní síly, od ústavní po podzákonnou, které jako celek

---

<sup>4</sup> Například TIMSIT, G. *La régulation: La notion et le phénomène*. In *Revue française d'administration publique*. s. 6 a n. 109 (2004), s. 5-11 nebo BALDWIN, R., CAVE, M. a LODGE, M. *Understanding regulation: theory, strategy, and practice*. 2nd ed. New York: Oxford University Press, 2012, s. 2-3.

<sup>5</sup> SELZNICK, P. *Focusing Organisational Research on Regulation*, in NOLL, Roger G. *Regulatory policy and the social sciences*. Berkeley: University of California Press, s. 363.

<sup>6</sup> BALDWIN, R. *Understanding regulation*. op.cit., s. 2.

<sup>7</sup> BALDWIN, R. *Understanding regulation*. op.cit., s. 2.

<sup>8</sup> BALDWIN, R. *Understanding regulation*. op.cit., s. 3.

tvoří právní řád, a jako soubor dalších mechanismů uplatňovaných zejména orgány veřejné moci, které slouží k ovlivnění jednání podnikatele.

Vedle obecného vymezení regulace uvedeného výše je pak hojně používán pojem tzv. sektorové regulace (z anglického *sector-specific regulation*), tedy regulace uplatňované pouze v některých sektorech – odvětvích – podnikání. Jako takové specifické sektory bývají označovány sektory bankovníctví nebo obecněji finančních trhů, energetiky, telekomunikací, zemědělství nebo potravinářství. Sektorová regulace obsahuje pravidla, která se zpravidla uplatňují vedle obecné regulace podnikání, tedy pravidel, která se uplatní na všechny podnikatele bez ohledu na předmět jejich činnosti. Sektorová regulace má většinou charakter právních předpisů veřejného práva a je často doplňována nejen podzákonnými předpisy, ale i právně nezávaznými dokumenty, které vydávají příslušní regulátoři. Pro sektorovou regulaci je typická detailní úprava práv a povinností podnikatelů, která svým rozsahem výrazně přesahuje rámec regulace obecné.

Z oblasti obecné regulace lze pro tuto diplomovou práci považovat za klíčový občanský zákoník<sup>9</sup>, a také o ochraně hospodářské soutěže.<sup>10</sup>

Z oblasti sektorové regulace mají pak pro účely této diplomové práce největší význam zejména zákon o elektronických komunikacích.<sup>11</sup>

## ***1.2. Provádění regulační činnosti***

Dohled nad dodržováním regulace provádí řada subjektů. Důležitou roli v regulaci činnosti podnikatelů dále hrají specifictví regulátoři – v oblasti obecné

---

<sup>9</sup> Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

<sup>10</sup> Zákon č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>11</sup> Zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích), ve znění pozdějších předpisů.

regulace jde zejména o Úřad pro ochranu hospodářské soutěže<sup>12</sup>, pro sektorovou telekomunikační regulaci pak Český telekomunikační úřad.<sup>13</sup> Na rozdíl od soudů, které ve většině případů poskytují ochranu práv vyplývajících z ustanovení předpisů soukromého práva regulujících postavení a činnost podnikatelů, uvedené úřady aplikují při své činnosti předpisy práva veřejného týkající se činnosti a jednání podnikatelů.

V souvislosti s prováděním regulace je také třeba podrobněji popsat časový aspekt jejího provádění – regulace jednání podnikatele může být uskutečňována předtím, než podnikatel k takovému jednání přikročí (tzv. *ex ante* regulace) nebo poté, co podnikatel už určitým způsobem jednal a jeho právně relevantní jednání má způsobit nebo způsobilo určité následky (tzv. regulace *ex post*). Zatímco v případě *ex ante* regulace půjde ve většině případů o provádění sektorové regulace Českým telekomunikačním úřadem, jako *ex post* regulace se dá označit ve většině případů činnost Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže při provádění regulace obecné.

---

<sup>12</sup> Zákon č. 273/1996 Sb., o působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, ve znění pozdějších předpisů a § 20 a n. zákona o ochraně hospodářské soutěže.

<sup>13</sup> § 108 zákona o elektronických komunikacích.

## 2. Teoretická východiska: důvody pro existenci regulace

### 2.1. Ekonomické zdůvodnění regulace

Existuje několik důvodů pro regulaci jednání podnikatele: jako hlavní důvod je zpravidla uváděno tzv. selhání trhu. K selhání trhu může docházet z řady různých důvodů, o kterých je pojednáno níže. Selhání trhu je třeba zamezovat, popřípadě jej alespoň v co největší možné míře napravit tak, aby nedocházelo k trvalému narušení rovnováhy mezi různými subjekty působícími na daném trhu. Rozbor důvodů pro regulaci je zcela nezbytný, protože umožňuje přesně nastavit regulační opatření a určit jeho cíle, zjistit zdroje problémů vedoucích k nutnosti regulace a analyzovat možné následky vybraných opatření i jejich alternativ s ohledem na náklady s nimi spojené a přímé a nepřímé účinky na chování trhu jako celku.<sup>14</sup>

#### 2.1.1. Tržní síla: monopoly a přirozené monopoly

Monopol označuje situaci, kdy jeden subjekt ovládá produkci pro celé odvětví nebo trh.<sup>15</sup> Monopolní podnikatelé nejsou vůbec vystaveni hospodářské soutěži na daném trhu, česká legislativa však v současné době<sup>16</sup> neuvažuje o monopolních podnikatelích jako o specifické kategorii a namísto toho jsou monopoly zahrnuty pod širší pojem soutěžitele s dominantním postavením.<sup>17</sup> Tam, kde vznikne monopolní postavení, selhávají tržní mechanismy, protože zde chybí hospodářská soutěž, což se může negativně odrážet zejména na cenách, které monopolní soutěžitel na daném trhu určuje, a na rozmanitosti

---

<sup>14</sup> RAMSAY, I. *Consumer law and policy: text and materials on regulating consumer markets*. 3. vydání, Hart Publishing. 2012, s. 42

<sup>15</sup> HARRISON, Jeffrey L, Thomas D MORGAN a Paul R VERKUIL. *Regulation and deregulation: cases and materials*. 2nd ed. St. Paul, MN.: Thomson/West. s. 122

<sup>16</sup> Na rozdíl od původní úpravy obsažené v zákoně 63/1991 Sb., o ochraně hospodářské soutěže.

<sup>17</sup> MUNKOVÁ, J, J. KINDL a P. I SVOBODA. *Soutěžní právo*. 2. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2012, s. 167

produkce.<sup>18</sup> Typickou reakcí na existenci monopolů může být podpora rozvoje hospodářské soutěže na relevantním trhu tím, že bude vytvořeno podnikatelské prostředí, které bude napomáhat rozvoji soutěže.

Problematičtější situace ovšem nastává v situacích, kde existuje tzv. přirozený monopol. Ten vzniká tam, kde existují tak velcí soutěžitelé, že relevantní trh může být nejlépe a s nejmenšími náklady obslužen právě tímto jediným soutěžitelem. Toto je typické právě v tzv. síťových odvětvích, tedy v odvětví telekomunikací, energetiky nebo železniční dopravy, ve kterých je výhodné úmyslně svěřit kontrolu nad daným sektorem jednomu podnikateli s tím, že budou regulovány některé aspekty jeho činnosti, například ceny nebo přístup do sítě.<sup>19</sup> V postavení těchto přirozených monopolů se historicky ocitaly zejména tzv. veřejné podniky, kterým „*byl svěřen výkon určitých výlučných práv nebo výkon určitých činností, resp. poskytování služeb ve veřejném zájmu.*“<sup>20</sup> Z uvedeného je zřejmé, že přirozené monopoly budou nutně podléhat poměrně rozsáhlé regulaci; pravidlům hospodářské soutěže však podléhají jen do té míry, aby umožňovala přirozeným monopolistům jakožto nositelům zvláštních oprávnění výkon těchto činností či práv.<sup>21</sup> U přirozených monopolistů regulace většinou cílí na stanovení ceny, která je svou výší blízká tzv. přírůstkovým nákladům, tedy nákladům, které jsou vynaloženy na produkci každé další jednotky daného zboží či služby.<sup>22</sup>

### 2.1.2. Nadbytečné zisky

Nadbytečné či excesivní zisky (z anglického *windfall profits*) může podnikatel získávat v situacích, kdy má k dispozici zdroje své produkce za

---

<sup>18</sup> BALDWIN, R. *Understanding regulation*. op.cit. s. 15

<sup>19</sup> BALDWIN, R. *Understanding regulation*. op.cit.

<sup>20</sup> MUNKOVÁ, J. op. cit.

<sup>21</sup> MUNKOVÁ, J. op. cit

<sup>22</sup> BALDWIN, R. *Understanding regulation*. op.cit.

ceny, které jsou výrazně nižší než běžné tržní ceny. Excesivní zisky tedy v důsledku vedou k získání výsadní pozice na relevantním trhu, která většinou vyústí v získání dominantního postavení. Regulace může takovému tržnímu selhání předcházet například tím, že soutěžitelům umožní dostat se ke zdrojům za podobně výhodných podmínek či vybraným podnikatelům poskytne pobídky například formou veřejné podpory.<sup>23</sup>

### 2.1.3. Externality

Existence externalit je dalším z důvodů, proč regulovat podnikání: cena zboží či služeb totiž většinou nereflktuje skutečnost, že produkce daného zboží či služby s sebou nese i určitou zátěž pro společnost či její část v podobě negativních externalit – například v podobě znečištění ovzduší nebo jiných přírodních zdrojů. Regulace tedy musí působit tak, aby podnikatelé byli při své činnosti nuceni negativní externality omezovat: takové působení regulace se tedy zároveň promítne v ceně nabízeného zboží či služby, protože podnikatel je buď nucen vynaložit další náklady na odstranění negativních externalit nebo je nucen odvádět regulátorovi sankční poplatek za produkci externalit.<sup>24</sup>

### 2.1.4. Informační asymetrie<sup>25</sup>

Trhy, které jsou ze soutěžněprávního hlediska funkční, mohou fungovat pouze tehdy, pokud mají spotřebitelé dostatek informací k tomu, aby mohli objektivně zhodnotit produkty, které si konkurují. Jedná se zejména o informace o cenách a kvalitě nabízených produktů, a také o informace týkající se smluvních podmínek při nabytí konkrétního produktu. Není výjimečné, že trhy v tomto ohledu selhávají z řady různých důvodů, například proto, že

---

<sup>23</sup> BALDWIN, R. *Understanding regulation*. op. cit.

<sup>24</sup> BALDWIN, R, M. CAVE a M. LODGE. *The Oxford handbook of regulation*. Oxford University Press, 2012, s. 17 a n.

<sup>25</sup> RAMSAY, I. *Rationales for Intervention in the Consumer Marketplace*. London, Office of Fair Trading. 1984, s. 16

poskytování náležitých informací je spojeno s velkými náklady pro podnikatele, proto, že mechanismy zajišťující poskytnutí informací podnikatelem nejsou dostatečně účinné či proto, že je pro podnikatele výhodné poskytované informace zkreslovat, přičemž se spotřebitelé nemohou dostatečně účinně z různých příčin takovým praktikám bránit. Situací na trhu, která povede k informační asymetrii, může být také koluze soutěžitelů či obecně nedostatečná míra hospodářské soutěže. Domnívám se, že nezanedbatelným faktorem při vzniku informační asymetrie na relevantním trhu je také míra sofistikovanosti spotřebitelů, tedy povědomí spotřebitelů o tom, jaké informace mají vyžadovat a jak je mají vyhodnocovat. Jak je patrné z dalšího výkladu, významným prvkem regulace je právě zajišťování informovanosti prostřednictvím určování způsobů, kvality a rozsahu informování spotřebitelů.

#### **2.1.5. Nerovná vyjednávací síla**

Pokud nemají obě strany určité transakce rovné postavení pro vyjednání podmínek dané transakce, je třeba chránit zájmy té strany, které je ve slabším postavení. Nerovnosti ve vyjednávací síle mohou plynout jednak z výše popsané informační asymetrie, ale také z relativního postavení jednotlivých subjektů a trhu: tak například podnikatel odebírající zboží od jiného podnikatele může mít silnější postavení než spotřebitel, který odebírá totéž zboží od téhož podnikatele.

#### **2.1.6. Protisoutěžní chování a predátorské ceny<sup>26</sup>**

Selhání trhu může být na relevantním trhu nejen proto, že zde existují vnější ekonomické či obdobné faktory, které vedou k nedostatečné či zcela chybějící hospodářské soutěži a které nedostatky dotčeného trhu způsobují.

---

<sup>26</sup> MUNKOVÁ, J. op. cit. s. 182.

Selhání trhu může být také důsledkem takového chování soutěžitelů, které cíleně narušuje soutěž na daném trhu.

Nečastějším příkladem takového protisoutěžního chování je stanovení nepřiměřeně nízkých (tzv. predátorských) cen soutěžitelem tak, aby po určité době dosáhl velmi silného postavení na trhu, popřípadě přímo dominance. Stanovení predátorských cen vede k tomu, že všichni odběratelé přesouvají svou pozornost k podnikateli, který nabízí konkurenční produkt za nejnižší ceny. Tím jsou jiní soutěžitelé nuceni trh opustit, protože vzhledem ke sníženým příjmům z jejich činnosti nejsou nadále schopni udržet si svou pozici na daném trhu. Zde je důležité objasnit, že regulace si neklade za cíl úplný zákaz dominance, protože na některých trzích splnění takového požadavku není ani dost dobře možné<sup>27</sup>; regulace si nicméně klade za cíl odstraňovat praktiky, které vedou k neodůvodněnému vytváření dominantní pozice na určitém trhu, a takovou nežádoucí praktikou právě například stanovování predátorských cen bezesporu je.

### **2.1.7. Statky veřejné potřeby<sup>28</sup>**

Existence a užívání některých komodit, například služeb týkajících se obrany a bezpečnosti, je obecně žádoucí v zájmu veřejnosti, protože může přinést sdílený prospěch všem beneficiantům. Je však třeba, aby všichni, kdo mají z takových komodit prospěch, přispívali na jejich pořízení a udržování, například prostřednictvím placení daní. Ti, kdo se vlastními prostředky na pořízení a udržování statků veřejné potřeby nepodílejí, se nazývají „černí pasažéři.“<sup>29</sup> Existence černých pasažérů pak odrazuje ty, kteří doposud přispívali na statky veřejné potřeby, od další ekonomické či jiné účasti na pořizování a údržbě veřejných statků.

---

<sup>27</sup> Viz kapitola 2.1.1.

<sup>28</sup> Z anglického *public goods*.

<sup>29</sup> Z anglického *free riders* (Baldwin s. 20, Ramsay s. 44).

Ramsay<sup>30</sup> problém černého pasažéra v praxi spatřuje v případě tzv. *class actions*, kdy ze žaloby na ochranu spotřebitelů proti určitému podnikateli má ve skutečnosti prospěch mnohem širší skupina spotřebitelů než jen ti, kteří aktivně vynakládají vlastní prostředky na ochranu svých zájmů.

Selhání trhu lze v případě statků veřejné potřeby spatřovat v tom, že vzhledem k existenci černých pasažérů se mohou i jiné dříve aktivní subjekty stát pasivními, což v důsledku vede k tomu, že trh selhává při stimulaci poptávky po statcích veřejné potřeby.

### **2.1.8. Kontinuita a dostupnost služeb<sup>31</sup>**

V některých situacích relevantní trh nenabízí kontinuálně dostupné služby tak, jak by to bylo v zájmu tohoto relevantního trhu i v obecném zájmu vhodné. Jedná se o situace, kdy je poptávka po určitém zboží či službě v čase cyklická. V důsledku toho podnikatelé opakovaně procházejí procesem zahajování a ukončování jejich činnosti, neexistuje trh, který by se stabilně vyvíjel, ale pouze trh, který je ovlivňován nárazovými zaváděcími akcemi podnikatelů a periodickým nedostatkem či neexistencí určitého zboží či služby (například u sezónních leteckých linek nebo linek obsluhujících málo obydlené oblasti). Je tedy vhodné, aby regulátoři zamezili těmto cyklickým výkyvům a pomocí různých metod regulace podpořili zachování trvale dostupných služeb. V opačném případě lze totiž očekávat, že soutěžitelé postupně nebudou nabízet méně výdělečné zboží či služby a zaměří se pouze na výdělečné produkty; tím může dojít k výraznému znevýhodnění některých skupin a obecně lze očekávat, že takový výsledek by mohl mít společensky velmi nežádoucí dopady spočívající například ve znevýhodnění sociálně slabších skupin obyvatelstva.

---

<sup>30</sup> RAMSAY, I. op. cit. s. 44.

<sup>31</sup> OGUS, A. *Regulation: legal form and economic theory*. Oxford: Hart Publishing, 2004. s. 45.

## ***2.2. Další důvody pro existenci regulace***

Tony Prosser<sup>32</sup> argumentuje, že uváděné ekonomické důvody regulace jsou nedostačující pro zdůvodnění široké škály regulačních opatření, která se v praxi uplatňují. Uvádí proto ještě doplňující důvody pro existenci regulace, ochranu lidských práv a posílení sociální solidarity, a rozporuje tvrzení, že zatímco tržní selhání je technickým důvodem pro existenci regulace, lidská práva a sociální solidarita jsou důvody politické. Prosser tvrdí, že například regulátoři v oblasti životního prostředí sledují společenský zájem a není možné tvrdit, že jimi prováděná regulace cílí pouze na nápravu tržních selhání. V souladu s Prosserovými závěry lze uvést, že typickým příkladem regulačního opatření, které není zcela podloženo ekonomickými důvody uvedenými v kapitole 2.1 výše, je v českém právním řádu například povinnost poskytovat univerzální službu v telekomunikacích<sup>33</sup> nebo cenová regulace energií dodávaných domácnostem<sup>34</sup>.

## ***2.3. Intenzita regulace a konkrétní opatření***

Jak je patrné z výkladu výše, existuje řada důvodů, které vedou orgány veřejné moci k přesvědčení, že je nutné určité oblasti činnosti podnikatelů regulovat. Pokud se tedy některé důvody pro regulaci objeví (většinou existuje více navzájem se prolínajících důvodů pro regulaci), orgány veřejné moci se zpravidla rozhodnou zavést určitou formu regulace. Je nicméně nutné mít na

---

<sup>32</sup> PROSSER, T. *Regulation and Social Solidarity*. In *Journal of Law and Society*, 33: s. 364–387, 2006

<sup>33</sup> Směrnice Evropského Parlamentu a Rady 2002/22/ES ze dne 7. března 2002 o univerzální službě a právech uživatelů týkajících se sítí a služeb elektronických komunikací (směrnice o univerzální službě) ÚV L 108, 24.4.2002, s. 51.

<sup>34</sup> Například Cenové rozhodnutí Energetického regulačního úřadu č. 7/2013 ze dne 12. prosince 2013, kterým se mění cenové rozhodnutí Energetického regulačního úřadu č. 3/2013 ze dne 27. listopadu 2013 o regulovaných cenách souvisejících s dodávkou plynu, 12.12.2013, Energetický regulační věstník, částka 10/2013.

paměti, že i sama regulace může v řadě ohledů selhávat a je tedy třeba zvažovat její přínosy i její zápory.

### 2.3.1. Hodnocení dopadů regulace

K celistvému zhodnocení dopadů regulace a k výběru a zdůvodnění nejlepšího regulačního opatření má sloužit tzv. hodnocení dopadů regulace („regulatory impact assessment“, obvykle označováno pouze zkratkou „RIA“), které je v České republice povinné od roku 2007.<sup>35</sup>

Obecné zásady pro ohodnocení dopadů regulace stanovují sled kroků, které je v legislativním procesu třeba splnit, aby bylo dosaženo kvalitního a uceleného zhodnocení navrhované regulace. Základními principy RIA jsou přiměřenost, odpovědnost, konzistence, transparentnost a cílenost a směřování.<sup>36</sup> Všechny tyto principy jsou základem pro hodnocení dopadů regulace, ale i samotnou tvorbu právních předpisů: pokud jsou tyto principy naplněny, lze shrnout, že výsledná regulace bude většinou regulací kvalitní, tedy regulací, pro kterou autoři používají pojem „dobrá regulace“.<sup>37</sup>

Co se týče jednotlivých principů, přiměřenost označuje takovou regulaci, která reaguje pouze tam, kde je to nutné vzhledem k existenci některého z výše uvedených důvodů pro regulaci, a pouze v míře, která je nezbytně nutná k nápravě nebo minimalizaci důsledků existence takového důvodu. Požadavek přiměřenosti zahrnuje i povinnost zvážit nákladnost různých regulačních

---

<sup>35</sup> MLSNA, P. a kol. *Legislativní proces (teorie a praxe)*. Ministerstvo vnitra České republiky, 2011 s. 249 a n.

Obecné zásady pro ohodnocení dopadů regulace RIA byly schváleny usnesením vlády č. 877/2007 jako jeho příloha. V souvislosti se zavedením hodnocení dopadů byla současně novelizována Legislativní pravidla vlády (články 2, 4, 9 a 14), která byla přijata usnesením vlády č. 816/2007.

<sup>36</sup> Obecné zásady pro hodnocení dopadů regulace (RIA), dokument schválený usnesením vlády č. 877/2007 jako jeho příloha. Srpen 2007. s. 5-7. <http://www.mv.cz/clanek/hodnoceni-dopadu-regulace-ria-486007.aspx?q=Y2hudW09Mg%3D%3D> [cit. 20. 2. 2014].

<sup>37</sup> BADWIN, R. *Oxford handbook of regulation* op. cit. s. 295.

opatření, jakož i jejich vedlejší dopady. Odpovědnost vyjadřuje požadavek, aby bylo z regulačního opatření zřejmé, jaký regulátor je za provádění regulace odpovědný, a za jaký věcný rozsah regulace konkrétně je tento regulátor odpovědný. Zásada konzistence požaduje, aby zamýšlená regulace brala v potaz existující regulaci, jakož i jiná regulační opatření, a byla předvídatelná. Transparentní regulace je pak taková regulace, která je jasná, jednoduchá a srozumitelná a musí být zřejmé i následky, pokud se regulaci některé subjekty nepřizpůsobí. Transparentnost také obsahuje požadavek na provedení veřejné konzultace před přijetím regulačního opatření. Konečně, požadavek cílenosti a směřování je naplněn u takové regulace, která se zaměřuje jen na identifikovaný problém a jeho řešení a minimalizuje vedlejší dopady regulace.<sup>38</sup>

---

<sup>38</sup> Obecné zásady, op. cit. s. 6-7.

### 3. Regulační strategie

Jak napovídá výše uvedený krátký exkurs do problematiky RIA, regulační opatření mohou mít většinou vícero podob, mezi kterými stát musí vybrat jednu či více vhodných metod regulace. Předně je třeba uvést, že následující výklad se zaměřuje na regulaci přímou, tedy prováděnou regulátory popsanými v kapitole 1.2, a ponechává stranou různé formy samoregulace (v České republice typické například pro regulaci reklamy) a další formy tzv. metaregulace (korporátní regulace rizik a podobné).

#### 3.1. Nařízení a kontrola<sup>39</sup>

Regulace prováděná formou nařízení a kontroly (tzv. *command and control regulation*, často také zkráceně jen „C&C“) spočívá přímo v ukládání povinností, za jejichž porušení mohou být ukládány trestní a správní sankce. Jedná se v zásadě o nejtypičtější a nejpřímější formu regulace. Z existence možného trestního a správního postihu vyplývá, že jde o povinnosti, které musí být v případě České republiky stanovené v zákoně<sup>40</sup> a které mohou regulátoři případně dále specifikovat pomocí různých podzákonných obecně závazných předpisů či usnadňovat jejich dodržování a provádění vydáváním právně nezávazných sdělení a stanovisek (typická jsou například sdělení Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže<sup>41</sup>). S ohledem na způsob tvorby C&C regulace se tedy Česká republika řadí spíše k zemím, které vytvářejí a provádějí regulaci po vzoru Velké Británie, to znamená, že C&C regulační standardy jsou vytvářeny na úrovni vlád a národních parlamentů ve formě primární či sekundární

---

<sup>39</sup> OGUS, A. op. cit. s. 232.

<sup>40</sup> § 12 odst. 1 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, a § 7 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>41</sup> Například tzv. guidelines vydávané Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže: <http://www.uohs.cz/cs/hospodarska-soutez/spojovani-soutezitelu/guidelines-ke-spojovani-soutezitelu.html> [cit. 2. 3. 2014].

legislativy. Na druhé straně stojí pak regulace vytvářená po vzoru Spojených států amerických, kde jsou pravidla C&C regulace vytvářena přímo regulátory, kteří pak i dohlíží na jejich dodržování.<sup>42</sup>

Mezi hlavní klady klasické C&C regulace patří právě skutečnost, že pomocí C&C regulace mohou být bezprostředně ukládány s okamžitou platností určité povinnosti a ke správnímu či trestnímu postihu neplnění takových povinností lze většinou přistoupit bez dalšího.<sup>43</sup> C&C regulace umožňuje státu zaujmout jasnou pozici ve vztahu k určitému jednání podnikatele a označit takové jednání za nežádoucí nebo nastavit přísná pravidla. Lze očekávat, že se C&C regulace bude vyznačovat vyšší mírou kvality, protože jí ve většině bude předcházet veřejná konzultace včetně RIA. Zároveň její nevýhodou může být malá flexibilita, kdy v reakci na určitou praxi podnikatele může přijetí odpovídající normy trvat příliš dlouho a nelze tak poskytnout účinnou ochranu skupinám, které mohou být danou praxí ohroženy.<sup>44</sup>

Je nutno dodat, že aby byla C&C regulace účinná, je nezbytné, aby byly v rámci normy zapracovány mechanismy jejího vymáhání, které, pokud je to možné, by se neměly vyznačovat přílišnou nákladností.<sup>45</sup>

### ***3.2. Motivační regulace***

Regulace prováděná pomocí ekonomických pobídek je, na rozdíl od C&C regulace, mnohem méně restriktivní a rigidní. Ekonomické pobídky mohou mít buď formu sankce (podnikatel, jehož činnost je spojená s vysokým

---

<sup>42</sup> BALDWIN, R. *Understanding regulation*. op. cit. s. 106.

<sup>43</sup> BALDWIN, R. *Understanding regulation*. op. cit. s. 107.

<sup>44</sup> STEWART R.B. *Regulation and the crisis of legalisation in the United States*. in DAINIETH, T. (ed.) *Law as an instrument of economic policy: comparative and critical approaches*. New York: W. de Gruyter, s. 127.

<sup>45</sup> BALDWIN, R. *Understanding regulation*. op. cit. s. 107.

znečištěním, bude platit vyšší daně) nebo formu bonusu (například dotace pro podnikatelem učiněné investice, které směřují ke snížení znečištění).<sup>46</sup>

Výhody motivační regulace spočívají zejména v tom, že snižují možnost správního uvážení, které je typickým znakem C&C regulace, protože sankce či bonusy jsou alokovány mechanickým způsobem, jakmile je jednou dané pravidlo ustaveno. Jako další výhodu Baldwin<sup>47</sup> uvádí, že motivační regulace nechává podnikatele volně řídit své podnikání a umožňuje jim svobodně zvážit klady a zápory jejich jednání. V neposlední řadě se v porovnání s C&C regulací jeví motivační regulace jako levnější alternativa regulace.<sup>48</sup>

Na druhé straně autoři často poukazují na negativa motivační regulace projevující se zejména přílišnou komplexností a komplikovaností pravidel a také tím, že motivační regulace má více motivační efekt na podnikatele, kteří mají *a priori* tendenci chovat se zodpovědně. V neposlední řadě pak také může být problematická předvídatelnost výsledků pobídkových opatření: bude těžké stanovit, do jaké míry se jednání podnikatele zlepší či bude jinak motivační regulací upraveno.<sup>49</sup>

### **3.3. Přímá intervence**

Státy mohou použít vlastní zdroje nikoli jen na vytváření pravidel či pobídkových mechanismů, ale také přímo na financování přímých intervencí.<sup>50</sup> Jakkoli jsou přímé intervence netypické, jedná se dle mého názoru o velmi účinný způsob, jak dosáhnout zamýšleného cíle.

---

<sup>46</sup> OGUS, Anthony. *Corrective Taxations as a Regulatory Instrument*. in MCCRUDDEN, Christopher. *Regulation and deregulation: policy and practice in the utilities and financial services industries*. New York: Oxford University Press, 1999. s. 74.

<sup>47</sup> BALDWIN, R. *Understanding regulation*. op. cit. s. 112.

<sup>48</sup> BREYER, Stephen. *Regulation and its reform*. Cambridge (Mass.): Harvard University Press, 1982. s. 278-280.

<sup>49</sup> BALDWIN, R. *Understanding regulation*. op. cit. s. 113.

<sup>50</sup> BALDWIN, R. *Understanding regulation*. op. cit. s. 121.

Jako příklad může sloužit například pokrývání venkovských oblastí vysokorychlostní telekomunikační infrastrukturou<sup>51</sup> v Řecku<sup>52</sup>, kde řecká vláda investovala zdroje přímo do zavedení takové vysokorychlostní infrastruktury a následně pak sítě buď provozuje sama, nebo je pronajímá soukromoprávním subjektům. Kromě možnosti pokrýt tak venkovské oblasti, kde by jinak s velkou pravděpodobností žádný soukromoprávní subjekt do výstavby infrastruktury dobrovolně na základě svého obchodního rozhodnutí vlastní zdroje neinvestoval, a příležitosti zajistit tak vyšší konkurenceschopnost dotčených oblastí je zde i možnost, že se investice státu v dlouhodobém horizontu navrátí právě díky poplatkům za pronájem infrastruktury od soukromých operátorů.

Lze se ztotožnit s Baldwinovým názorem<sup>53</sup>, který uvádí jako výhody přímých intervencí státu zejména právě jejich přímost, kdy nejsou veřejné prostředky používány na vytváření předpisů, ale alokovány přímo tak, aby bylo dosaženo kýženého výsledku, zároveň ale spatřuje možné zápory v riziku nerovnoměrné distribuce veřejných prostředků mezi odvětvími i mezi jednotlivými podnikateli, což může vyústit v nežádoucí zvýhodnění některých subjektů či odvětví.

### ***3.4. Jiné metody usměrňující trh***

#### **3.4.1. Soutěžní právo**

Usměrnování jednotlivých relevantních trhů se nejčastěji děje prostřednictvím soutěžněprávní legislativy. Soutěžní právo je tradičním nástrojem regulace některých selhání trhu. Je nutné zachovávat přiměřenou

---

<sup>51</sup> Jedná se o tzv. New Generation Access sítě, tedy sítě nové generace, jejichž podpora je založena na Sdělení Komise „Pokyny Společenství k použití pravidel státní podpory ve vztahu k rychlému zavádění širokopásmových sítí“ č. 2009/C 235/04, ÚV C 235, 30. 9. 2009.

<sup>52</sup> Rozhodnutí Komise ve věci veřejné podpory SA.32866 (2011/N) – Greece „Broadband development in Greek rural areas“, C(2011)8122, 10. 11. 2011.

<sup>53</sup> BALDWIN, R. *Understanding regulation*. op. cit. s. 121.

svobodu trhu a zároveň je však třeba ochraňovat subjekty na trhu, které jsou v relativně slabším postavení (například spotřebitelé), čehož lze kvalitně dosáhnout právě důrazem na udržování konkurenčního prostředí na relevantních trzích.<sup>54</sup>

Jako typický příklad odvětví, kde část C&C regulace může nahradit soutěžní právo, jsou telekomunikace. O této tzv. *ex post* regulaci bude blíže pojednáno dále v této práci.

Obecně lze shrnout, že soutěžní právo představuje méně radikální prostředek regulace než C&C regulace, zároveň se dle mého názoru může v některých případech jevit jako nedostatečné: mechanismy soutěžního práva nedokáží okamžitě reagovat například na zneužívání dominantního postavení soutěžitelem, a dříve než příslušní regulátoři přijmou potřebné kroky k nápravě nastalé situace, může ostatním soutěžitelům i spotřebitelům vzniknout značná škoda, jejíž následky je pak nutné dodatečně odstraňovat a napravovat. V některých případech může dojít k tak frapantním porušením soutěžněprávních předpisů, že to může mít pro některé podnikatele dotčené takovým protisoutěžním jednáním likvidační účinky. Naproti tomu vhodně vybrané donucující (C&C) regulační opatření může předem zcela zamezit vzniku určitých situací a případně potřebě následně odstraňovat škodu způsobenou protisoutěžním chováním soutěžitele bez výraznějších restrikcí podnikatelského prostředí.

### **3.4.2. Obchodovatelné povolenky**

Obchodovatelné povolenky hrají velmi důležitou roli v oblasti energetické regulace a zejména z tohoto odvětví jsou také známé, obecně ale lze tento prostředek regulace užít v těch odvětvích podnikatelské činnosti, která se

---

<sup>54</sup> MUNKOVÁ, J. op. cit. s. 20-21.

vyznačují měřitelnými negativními externalitami (např. vypouštění odpadních vod).

Pro bližší popis tohoto regulačního modelu lze použít příklad evropského Systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů<sup>55</sup>. Tento systém se dotýká činností v oblasti energetiky, výroby a zpracování železa a oceli, zpracování nerostů a odvětví zpracování celulózy, papíru a lepenky, při kterých dochází k vypouštění specifických skleníkových plynů<sup>56</sup>. Povolenky jsou vydávány na evropské úrovni a alokovány jednotlivým členským státům podle tříletých výhledů vypouštěných emisí a dalších kritérií.<sup>57</sup> Členské státy následně povolenky přidělují jednotlivým podnikatelům pomocí dražby. Celý systém si klade za cíl snížit množství vypouštění skleníkových plynů: pokud podnikatelé sníží množství vypouštěných skleníkových plynů do ovzduší, sníží se také jejich náklady na pořízování emisních povolenek. Jde tedy v zásadě o formu regulace, která kombinuje prvky C&C regulace a motivační regulace popsané výše.

Zásadní problém regulace pomocí obchodovatelných povolenek spočívá ve skutečnosti, že koupě povolenky může pro podnikatele představovat licenci pro znečišťování, a regulace tak nedosáhne kýženého výsledku, protože

---

<sup>55</sup> *Systém pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů*, [http://europa.eu/legislation\\_summaries/energy/european\\_energy\\_policy/l28012\\_cs.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/energy/european_energy_policy/l28012_cs.htm) [cit. 1. 3. 2014].

<sup>56</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES ze dne 13. října 2003 o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství a o změně směrnice Rady 96/61/ES, ÚV L 275, 25.10.2003, s. 32-46

<sup>57</sup> „88 % povolenek se rozdělí mezi členské státy na základě jejich emisí, 10 % povolenek se rozdělí pro účely solidarity a růstu a 2 % povolenek se rozdělí mezi členské státy, jejichž emise skleníkových plynů byly v roce 2005 nejméně o 20 % nižší než emise ve výchozím roce podle Kjótského protokolu.“ [http://europa.eu/legislation\\_summaries/energy/european\\_energy\\_policy/l28012\\_cs.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/energy/european_energy_policy/l28012_cs.htm) [cit. 1. 3. 2014].

neúspěšně motivuje podnikatele ke snižování negativních externalit, které jsou podnikatelem vytvářeny.<sup>58</sup>

### 3.4.3. Smluvní regulace<sup>59</sup>

Regulace pomocí smluv uzavíraných mezi podnikateli a orgány veřejné moci může být koncipována jako povinnost vymezené skupiny podnikatelů uzavřít smlouvu či převzít závazek, nebo jako jejich možnost toto učinit, jejíž využití závisí na volném uvážení podnikatele. Účelem takové regulace mohou být nejen regulační opatření, ale i obchodní dohody, regulační účinky těchto smluv však mohou být významné.

V České republice se v současné době lze setkat s obdobným modelem například v případě aukce rádiových kmitočtů uskutečněné Českým telekomunikačním úřadem ve druhé polovině roku 2013, kdy subjekty, které se účastnily aukce, musely převzít závazky, které mimo jiné obsahovaly povinnost nediskriminace vůči dalším soutěžitelům nebo povinnost poskytovat za stanovených podmínek velkoobchodní přístup a služby národního roamingu soutěžitelům, kteří o tyto služby projeví zájem.<sup>60</sup>

Domnívám se, že tato forma regulace může být při správné formulaci závazků přebíraných podnikatelem velmi účinná a zároveň obecně méně nákladná než například C&C regulace, a to i s ohledem na to, že lze předpokládat, že náklady na vymáhání závazků převzatých podnikateli budou

---

<sup>58</sup> GLOVER, R.. *Regulatory offences and reverse burdens: the "licensing approach"*. In *Journal of Criminal Law*. 2007, 71(3), s. 259-277.

<sup>59</sup> HARDEN, I., N. LEWIS a C. GRAHAM. *The contracting state*. Philadelphia: Open University Press, 1992, s. 11 a n.

<sup>60</sup> Český telekomunikační úřad. *Oznámení Českého telekomunikačního úřadu o Vyhlášení výběrového řízení za účelem udělení práv k využívání rádiových kmitočtů k zajištění veřejné komunikační sítě v pásmech 800 MHz, 1800 MHz a 2600 MHz*, <http://www.ctu.cz/ctu-online/vyberova-rizeni-dle-zek/vyberova-rizeni-pro-pridel-radiovych-kmitoctu.html?action=detail&ArticleId=10625> [cit. 26. 2. 2014], zejména pak dokument „Prohlášení o přijetí závazků Žadatelem“.  
[http://www.ctu.cz/cs/download/vyberova\\_rizeni/vyhlaseni\\_vyberoveho\\_rizeni\\_15\\_08\\_2013\\_priloha\\_2.pdf](http://www.ctu.cz/cs/download/vyberova_rizeni/vyhlaseni_vyberoveho_rizeni_15_08_2013_priloha_2.pdf) [cit. 26. 2. 2014].

nízké. Lze se totiž domnívat, že podnikatelé budou mít spíše tendenci dodržovat závazky, které převzali dobrovolně, než autoritativně stanovená pravidla.

#### 3.4.4. Regulace prostřednictvím informování

Klasická forma regulace týkající se informací a jejich povinného zveřejňování spadá svou povahou pod C&C regulaci.<sup>61</sup> Této formy regulace je hojně využíváno.<sup>62</sup> Vedle nepopiratelných kladů jako je zajištění minimálního standardu informovanosti subjektů, které vstupují do závazkového právního poměru s podnikatelem, a tedy zajištění alespoň minimální úrovně ochrany před nekalým jednáním ze strany podnikatele, má však tato forma regulace úskalí v podobě rizika příliš velkého množství poskytovaných informací, které pak mohou vyústit v informační „přetlak“, kdy si subjekt z příliš velkého množství informací nebo z informací příliš detailních není schopen kvalitně vybrat informace, které skutečně potřebuje vědět za účelem své ochrany a pochopení závazkového právního poměru, do kterého vstupuje.<sup>63</sup>

Jinou účinnou formou regulace může být však zveřejňování informací o podnikatelích samotnými regulátory nebo zájmovými organizacemi, například sdruženími na ochranu spotřebitelů. Jde o formu regulace často nazývanou „označování a zostuzování“ (z anglického *naming and shaming*), která se ukazuje jako účinná zejména v ochraně spotřebitelů.<sup>64</sup> Tato forma regulace zvyšuje a tříbí povědomí spotřebitelů o jejich právech a zároveň odstrašuje další podnikatele od uchýlování se k nekalým praktikám. Obecně

---

<sup>61</sup> Rozdílný názor zastává například Baldwin (*Understanding regulation*, s. 119 a n.), který vyčleňuje povinné zveřejňování informací jako samostatnou skupinu regulačních technik.

<sup>62</sup> Například rozsáhlá povinnost podnikatele informovat spotřebitele při uzavírání smluv dle § 1811 občanského zákoníku, nebo povinnost podnikatele poskytovat informace při uzavření smlouvy o poskytování veřejně dostupné služby elektronických komunikací a připojení k veřejné komunikační síti dle § 63 zákona o elektronických komunikacích.

<sup>63</sup> RAMSAY, I. op. cit. s. 57-58.

<sup>64</sup> RAMSAY, I. op. cit. s. 254-255.

přispívá také ke zvyšování odpovědnosti podnikatelů vůči spotřebitelům a celkovému zvyšování vzdělanosti spotřebitelů.<sup>65</sup> Na druhou stranu Posner označuje praktiku označování a zostuzování za „ledabylý instrument“<sup>66</sup> a uvádí, že tato praktika má často nerovné dopady na jednotlivé podnikatele, kteří se dopustili stejného porušení zákona, a že označení a zostuzení podnikatele může vést až k tomu, že podnikatele trvale zařadí na pomyslný seznam nepoctivých podnikatelů, což může vést až k úplnému zničení podnikatelské reputace a tudíž i jeho podnikání.

### 3.5. Shrnutí

Vedle výše uvedených metod existují ještě další formy regulace, které mají však ve vztahu k českému regulačnímu prostředí jen malou či vůbec žádnou relevanci; jde například o regulaci na základě doktríny „práv a odpovědností“<sup>67</sup> či regulaci prostřednictvím veřejné kompenzace.<sup>68</sup>

Obecně lze konstatovat, že výběr nejvhodnější metody regulace by měl být zpravidla prováděn na základě hodnocení dopadů regulace a měly by být jednoznačně vytyčeny cíle, kterých má regulace dosáhnout. Nezbytné je také provedení podrobné studie prostředí, které má být regulováno, těsně před samotným uvedením vybraného regulačního opatření v život. Jen tak lze zajistit, že regulace bude vždy reagovat na aktuální tržní problémy.

V neposlední řadě je třeba brát v potaz, že některá regulační opatření postupem času buď ztrácí svou účinnost a je třeba je adekvátně upravit, aby

---

<sup>65</sup> VAN ERP, Judith. *Reputational sanctions in private and public regulation*. In *Erasmus Law Review*. 01/05, 2005, s. 145-162.

<sup>66</sup> POSNER, Eric A. *Law and social norms*. Harvard Univ. Press. Cambridge, Mass, 2002, s. 12 a s. 106.

<sup>67</sup> Z anglického *rights and liabilities*, op. cit. BALDWIN, R. s. 126.

<sup>68</sup> BALDWIN, R. *Understanding regulation*. op. cit. s. 130-131.

nadále plnila svůj účel, nebo naopak už neexistuje či se minimalizoval problém, který měla regulace původně řešit.<sup>69</sup>

---

<sup>69</sup> BALDWIN, R. *Understanding regulation*. op. cit.

## 4. Elektronické komunikace

### 4.1. Specifika trhu elektronických komunikací

#### 4.1.1. Soutěžněprávní aspekty

Trh elektronických komunikací, který je předmětem telekomunikační regulace, se vyznačuje některými vlastnostmi, které výrazně ovlivňují hospodářskou soutěž na tomto trhu a odůvodňují potřebu vyšší míry regulace v porovnání s jinými relevantními trhy služeb jak v České republice, tak na úrovni Evropské unie.

Zvláštnosti trhu elektronických komunikací se v první řadě odvíjejí od povahy sítě elektronických komunikací. Stejně jako například u elektrické rozvodné sítě, i zde jde o složité infrastruktury, jejichž výstavba a údržba je velmi nákladná, a tyto náklady představují značnou zátěž pro subjekty vykonávající podnikatelskou činnost na tomto trhu. S rozvojem moderních technologií přenosu dat i hlasu již není možné chápat síť elektronických komunikací výhradně jako klasické nadzemní telefonní vedení; i přes tento posun jsou ovšem investice nutné pro výstavbu infrastruktury za použití jakýchkoli technologií v souladu se zásadou technologické neutrality značně vysoké a pohybují se v řádech stovek milionů až miliard korun. Pokud k výstavbě komplexní telekomunikační infrastruktury či její části založené na jakékoli dostupné technologii některý ze subjektů působících na telekomunikačním trhu přistoupí, může takový postup vyústit v narušení hospodářské soutěže na trhu elektronických komunikací, protože soutěžní výhoda, kterou vlastník infrastruktury získá, může vést až k úplné eliminaci hospodářské soutěže na celém trhu elektronických komunikací nebo – častěji – na jeho segmentu.

Koncentrace infrastruktury v rukách jednoho subjektu je jedním z nejdůležitějších problémů z pohledu hlavních cílů telekomunikační regulace,

tedy ochrany a podpory hospodářské soutěže.<sup>70</sup> Jak již bylo vysvětleno výše, k takovému jevu může docházet z důvodů značných investic nutných na vstup na trh elektronických komunikací učiněných jedním subjektem. Nelze pominout také fakt, že na evropských trzích elektronických komunikací působily ještě na začátku 90. let podnikatelské subjekty s majetkovou účastí státu, které měly dominantní postavení. V rámci „odstátňování“ operátorů poskytujících volání v pevné síti a postupné liberalizace telekomunikací docházelo v evropských státech již od roku 1988 k omezování či úplnému zániku těchto monopolů a byly odstraňovány překážky volné soutěže na trhu elektronických komunikací. V České republice došlo v průběhu 90. let k privatizaci společnosti SPT Telecom (později Český Telecom), který měl značnou výhodu v podobě většinového vlastnictví veřejné pevné telekomunikační sítě (v roce 2003 byl jeho podíl přibližně 98 %), tedy sítě, která je nezbytná, aby jejím prostřednictvím mohli ostatní operátoři poskytovat koncovým zákazníkům veřejné telefonní služby.<sup>71</sup> Toto výsadní postavení Českého Telecomu, později společnosti Telefónica O2 Czech Republic, lze považovat i v současnosti za jednu z překážek efektivního fungování hospodářské soutěže na trhu elektronických komunikací.

V neposlední řadě je zvláštní povaha sítě elektronických komunikací dána omezenou kapacitou technologií, které jsou k jejímu provozu využívány. Často uváděným příkladem je rádiové spektrum, které nabízí jen omezený rozsah kmitočtů pro poskytování mobilních datových a hlasových telefonních služeb a jehož správu vykonává Český telekomunikační úřad (ČTÚ)<sup>72</sup>, který vydává všeobecná i individuální povolení k využívání vymezených bloků kmitočtových pásem. Kapacitní omezení v různé míře intenzity platí i pro jiné

---

<sup>70</sup> Srov. § 4 zákona o elektronických komunikacích.

<sup>71</sup> Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 30. června 2003 č.j. S001/03-3250/03-ORP.

<sup>72</sup> § 108 zákona o elektronických komunikacích.

technologie využívané k provozu sítě elektronických komunikací, zejména pak pro pevnou síť pro poskytování hlasových a datových služeb.

#### 4.1.2. Veřejný zájem

Poskytování služeb elektronických komunikací je nutné regulovat také z důvodů potřeby naplňování veřejného zájmu: elektronické komunikace a zejména pak internetové připojení jsou vnímány jako nezbytná součást prostředků vedoucích k ekonomickému růstu národních ekonomik, ke zvyšování jejich konkurenceschopnosti, produktivity a ke zvyšování zaměstnanosti.<sup>73</sup>

S ohledem na veřejný zájem je také nezbytné, aby bylo zajištěno kontinuální a finančně dostupné poskytování služeb elektronických komunikací za účelem zajištění informovanosti a společenské integrace co nejširší části populace.

Ve Francii, zemi, jejíž Ústava z roku 1789 posloužila jako inspirace řadě dalších (nejen) evropských zemí při vytváření jejich vlastních ústavních norem<sup>74</sup>, Ústavní rada (*Conseil constitutionnel*) v roce 2009 označila právo na připojení k internetu jako základní lidské právo, které je nedílnou součástí svobody projevu a komunikace. Ústavní rada rozhodla, že dát orgánům veřejné moci pravomoc ukládat jako sankci odpojení od internetu u těch uživatelů, kteří budou třikrát oficiálně orgánem veřejné moci napomenuti v souvislosti s nelegálním stahováním digitálního obsahu, který může porušovat autorská práva třetích stran, není přípustné: „[...] taková pravomoc může vyústit v omezení výkonu práva na svobodné vyjadřování a komunikaci jakékoli osoby. Bez ohledu na

---

<sup>73</sup> Doporučení Komise ze dne 11.9.2013 o konzistentních povinnostech nediskriminace a metodikách výpočtu nákladů s cílem podpořit hospodářskou soutěž a zlepšit podmínky pro investice do širokopásmového připojení ÚV C(2013) 5761, s. 2 odst. 1.

<sup>74</sup> PAVLÍČEK, Václav. *Ústava a ústavní řád České republiky: komentář*. 2. dopl. a roz. vyd. Praha: Linde, 1998, s. 58.

system záruk ústavnosti, v jehož rámci jsou takové sankce ukládány, zákonodárce nemůže svěřit takovéto pravomoci správnímu orgánu za účelem ochrany nositelů autorských práv. Tyto pravomoci mohou připadnout pouze soudci.“<sup>75</sup> Je tedy zřejmé, že používání služeb elektronických komunikací se stává neodmyslitelnou součástí fungování celé společnosti a jejich poskytování je třeba zajišťovat a práva uživatelů chránit i pomocí regulace.

Vedle toho nelze přehlédnout ani nutnost zajistit přístup obyvatel alespoň k základním službám elektronických komunikací (zejména klasickým hlasovým službám – telefonování) z důvodu ochrany života, zdraví a majetku. Za tímto účelem je v zákoně o elektronických komunikacích zakotvena například povinnost některých provozovatelů sítí elektronických komunikací poskytovat tzv. univerzální službu<sup>76</sup>, či službu přístupu k jednotnému evropskému číslu tísňového volání a národním číslům tísňových volání.<sup>77</sup>

#### **4.2. Sektorová a obecná regulace telekomunikací**

Na skutečnosti, které mohou vést k distorzi hospodářské soutěže na trhu elektronických komunikací či k ohrožení veřejného zájmu, reaguje telekomunikační regulace, která je zákonem o elektronických komunikacích definována jako „*usměrňování komunikačních činností a vztahů za účelem dosažení a udržení konkurenčního prostředí, ochrany trhu elektronických komunikací, včetně ochrany uživatelů služeb elektronických komunikací.*“<sup>78</sup> Provádění regulační činnosti je jedním z úkolů Českého telekomunikačního úřadu, který je zřízen uvedeným zákonem.<sup>79</sup> Sektorová regulace prováděná Českým telekomunikačním úřadem

---

<sup>75</sup> Rozhodnutí *Conseil constitutionnel* ze dne 10. 6. 2009 č. n° 2009-580 DC, odst. 16. <http://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2009/2009-580-dc/decision-n-2009-580-dc-du-10-juin-2009.42666.html> [cit. 7. 3. 2014].

<sup>76</sup> § 38 a n. zákona o elektronických komunikacích.

<sup>77</sup> § 33 zákona o elektronických komunikacích.

<sup>78</sup> § 2 písm. x) zákona o elektronických komunikacích.

<sup>79</sup> § 3 zákona o elektronických komunikacích.

je zaměřena do budoucna a je uskutečňovaná za účelem vytváření soutěžních podmínek na trhu elektronických komunikací (hovoříme o regulaci *ex ante*) zejména pomocí vydávání opatření obecné povahy, ukládání zákazů a povinností soutěžitelům na trhu elektronických komunikací či vydávání individuálních povolení v souladu se zákonem o elektronických komunikacích. Sektorová regulace vychází ze souboru tzv. telekomunikačních směrnic, jejichž základem je Rámcová směrnice<sup>80</sup>, z jejíhož článku 8 odst. 2 vyplývá, že národní regulační úřady (v případě České republiky tedy Český telekomunikační úřad) mají podporovat hospodářskou soutěž. *Ex ante* regulace nicméně nemůže v plném rozsahu nahradit obecnou soutěžněprávní regulaci *ex post* uskutečňovanou Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže, jehož úkolem je zejména zpětné hodnocení, zda nedošlo k narušení hospodářské soutěže chováním soutěžitelů (nutno uvést, že nejen chováním nedovoleným, ale i dovořeným) na trhu elektronických komunikací.<sup>81</sup> Vzájemný vztah nástrojů *ex ante* a *ex post* regulace je vnímán jako doplňující<sup>82</sup>; ani zákon o elektronických komunikacích v § 1 odst. 3 nevyklučuje aplikaci soutěžněprávních předpisů na oblast elektronických komunikací.

Obecně lze učinit závěr, že soutěžní právo je aplikovatelné vedle sektorové regulace, protože „operátoři [...] poskytnutím přístupu ke svým sítím a službám poskytovaným pomocí těchto sítí uskutečňují hospodářskou aktivitu“.<sup>83</sup>

---

<sup>80</sup> Směrnice č. 2002/21/ES o společném předpisovém rámci pro sítě a služby elektronických komunikací (rámcová směrnice), ÚV L 108/33, 24.4.2002.

<sup>81</sup> PETR, M. a kol. *Zakázané dohody a zneužívání dominantního postavení v ČR*, C. H. Beck, s. 68 a n., 2010

<sup>82</sup> Oznámení Komise o analýze relevantních trhů a určení soutěžitele s významnou tržní silou podle regulačního rámce Společenství pro oblast sítí a služeb elektronických komunikací, ÚV C 165, 11.7.2002, odst. 31: „*In practice, it cannot be excluded that parallel procedures under ex-ante regulation and competition law may arise with respect to different kinds of problems in relevant markets. Competition authorities may therefore carry out their own market analysis and impose appropriate competition law remedies alongside any sector specific measures applied by NRAs.*“

<sup>83</sup> Rozhodnutí Komise ze dne 21.5.2003 *Deutsche Telekom AG*, COMP/C-1/37.451, 37.578, 37.579, odst. 52.

Protože vzájemný vztah sektorové a obecné regulace vyžaduje spolupráci příslušných regulátorů, bylo uzavřeno Memorandum o spolupráci mezi Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže a Českým telekomunikačním úřadem<sup>84</sup>, které mělo vymezit rámec spolupráce obou úřadů. Memorandum mimo jiné obsahuje závazek aktivní spolupráce úřadů při řešení konkrétních případů, předávání informací o podáních soutěžitelů za účelem předcházení kompetenčních sporů a závazek společných konzultací v případech, kdy určitá záležitost spadá do kompetence obou úřadů.

Ani uvedené Memorandum ale neumožňuje v plném rozsahu vyřešit prolínání kompetencí obou regulátorů. K významnému kompetenčnímu sporu došlo v roce 2003 ve věci tzv. propojovacích smluv mobilních operátorů. Řízení v této věci ještě nebylo na všech stupních správního soudnictví ukončeno a Nejvyšší správní soud již potřetí v této věci rozhodl v březnu 2012<sup>85</sup>, samotný postoj k vymezení kompetencí ČTÚ a Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže však vyjádřil již v roce 2007<sup>86</sup>, kdy při dodržení eurokonformního výkladu dotčených zákonů uvedl, že „[...] je zřejmé, že regulační předpisy sledují primárně jiný cíl a nemohou být ztotožňovány se soutěžními předpisy.“<sup>87</sup>

Lze konstatovat, že koncept paralelních kompetencí regulátorů je v Evropě poměrně obvyklý a odborná literatura považuje závěry Nejvyššího správního soudu za správné<sup>88</sup>; pro úplnost je ovšem nutné uvést, že

---

<sup>84</sup> Memorandum bylo podepsáno v Brně dne 24. ledna 2001.

<sup>85</sup> Rozsudek NSS sp. zn. 9 Afs 59/2011 ze dne 28.3.2012

<sup>86</sup> Rozsudek NSS sp. zn. 5 As 22/2006 ze dne 19.6.2007

<sup>87</sup> Nelze si nevšimnout pojmové nekonzistentnosti v citované části rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, kdy Nejvyšší správní soud zjevně považuje za „regulaci“ pouze *ex ante* regulaci prováděnou Českým telekomunikačním úřadem dle zákona o elektronických komunikacích, s definicí uváděnou autorkou této práce. Obecně však lze uzavřít, že se autoři, kteří regulaci definují, shodují jednoznačně na tom, že regulace je nejen *ex ante* regulace, ale i *ex post* regulace prováděná soutěžními úřady. Na závěry ohledně koexistence *ex ante* a *ex post* regulace nemá tato pojmová nekonzistentnost vliv. K pojmu regulace blíže kapitola 3.4.1 této práce.

<sup>88</sup> PETR, M. op. cit. s. 70.

i v některých evropských zemích, například v případě Velké Británie a zdejšího regulátora *Oftcom*<sup>89</sup>, je *ex post* regulace svěřena společně s *ex ante* regulací sektorovým regulátorům.

*De lege ferenda* se lze domnívat, že model jednoho regulátora, který provádí *ex ante* i *ex post* regulaci by byl efektivnější právě v tom ohledu, že by mohl předcházet obdobným kompetenčním sporům. Jasně vymezení kompetencí by tak přispělo i k celkové transparentci regulace a její větší předvídatelnosti ze strany podnikatelů. Ohledně odbornosti jednotlivých regulátorů lze předpokládat, že sloučení *ex ante* i *ex post* regulace v rukou jednoho regulátora by také přineslo možnost posuzovat i *ex post* regulační opatření nejen z pohledu soutěžního práva, ale i optikou telekomunikačního sektoru, což by mohlo umožnit kvalitnější tvorbu adekvátních regulačních opatření.

### **4.3. Nejdůležitější pojmy a principy sektorové telekomunikační regulace**

Jádro telekomunikační regulace je tvořeno několika základními principy a soutěžněprávními pravidly, jejichž naplňování je cílem činnosti sektorového regulátora. Výklad níže popisuje ty nejdůležitější zásady, kterými se regulace v sektoru elektronických komunikací řídí.

#### **4.3.1. Doktrína *essential facilities* a odmítnutí poskytnout přístup**

Jedním z nejdůležitějších pojmů telekomunikační regulace je pojem „*essential facilities*“ neboli tzv. podstatná či základní zařízení. Doktrína *essential facilities* vyplývá na komunitární úrovni z judikatury Soudního dvora EU<sup>90</sup> a v zákoně o ochraně hospodářské soutěže byla zahrnuta do výčtu dílčích

---

<sup>89</sup> *Independent regulator and competition authority for the UK communications industries*, <http://www.ofcom.org.uk/> [cit. 5. 3. 2014].

<sup>90</sup> Srov. např. rozhodnutí ESD ze dne 21.12.1993 *Sea Containers/Stena Sealink* 94/19, ÚV L 15/8

skutkových podstat zneužití dominantního postavení v § 11 odst. 1 písm. f), jako skutková podstata, která „spočívá v tom, že podnik, který je vlastníkem nebo z jiného právního důvodu výhradním uživatelem určitého zpravidla infrastrukturního zařízení přenosových nebo rozvodných sítí a v důsledku toho má na daném trhu dominantní postavení, odmítne jiným soutěžitelům přístup a spoluužívání tohoto zařízení.“<sup>91</sup> Zákon o ochraně hospodářské soutěže obsahoval do 30. 4. 2007 v § 11 odst. 2 ustanovení, kterým byla oblast elektronických komunikací z působnosti výše uvedeného § 11 odst. 1 písm. f) vyňata. Rozšíření působnosti příslušného ustanovení ZOHS i na telekomunikační infrastrukturu tak lze chápat jako jeden z významných kroků v liberalizaci telekomunikací.

Dle tzv. Přístupového sdělení Komise<sup>92</sup> má společnost ovládající přístup k základnímu zařízení dominantní postavení na relevantním trhu a straně, která žádá o přístup k základnímu zařízení, musí - při neexistenci žádné jiné přijatelné obchodní alternativy - společnost v dominantním postavení vyhovět.<sup>93</sup> Odmítnutí přístupu společností s dominantním postavením může dle Přístupového sdělení vést k omezení rozvoje nových trhů či k bránění rozvoji hospodářské soutěže na stávajících trzích, a může tedy naplnit skutkovou podstatu zneužití hospodářské soutěže.<sup>94</sup>

Pokud soutěžitel s dominantním postavením odmítne poskytnout přístup k podstatnému zařízení, může mu být taková povinnost uložena. Jde nicméně o zásah do vlastnického práva a smluvní svobody a takovému soutěžiteli musí být dána možnost obrany proti uložení povinnosti přístupu

---

<sup>91</sup> MUNKOVÁ, op. cit. s. 183.

<sup>92</sup> Sdělení Komise o použití pravidel hospodářské soutěže na dohody o přístupu v odvětví telekomunikací ze dne 22.8.1998, č. 98/C 265/02, ÚV C 265/2, odst. 69.

<sup>93</sup> V souladu s odst. 69 výše uvedeného Sdělení Komise č. 98/C 265/02 společnost může mít dominantní postavení, aniž by ovládala základní zařízení.

<sup>94</sup> Sdělení Komise o použití pravidel hospodářské soutěže na dohody o přístupu v odvětví telekomunikací, odst. 88.

v podobě tvrzení, že spoluužívání nelze spravedlivě požadovat například z provozních důvodů.<sup>95</sup>

Nahlížení na doktrínu *essential facilities* se již dlouhou dobu vyvíjí a v posledních dvou desetiletích se začaly objevovat snahy o její zpochybnění. Poprvé se objevila roku 1912 v rozsudku Nejvyššího soudu Spojených států amerických ve věci *Terminal Railroad Association*<sup>96</sup>, kdy Nejvyšší soud USA rozhodl, že vlastník jediného železničního mostu přes řeku Mississippi a terminálů ve městě Saint Louis musí umožnit užívání těchto zařízení všem soutěžitelům, kteří tato zařízení nevlastní, za rovných a nediskriminačních podmínek.<sup>97</sup> Stejně tak opět ve Spojených státech amerických ale došlo později k pokusu zpochybnění celé doktríny *essential facilities*, když v případě *Verizon Communications Inc. v. Law Offices of Curtis V. Trinko, LLP*<sup>98</sup> Nejvyšší soud USA vyjádřil pochybnosti ohledně toho, zda je spravedlivé ukládat tak široké povinnosti umožnění přístupu k *essential facilities* vlastníku infrastruktury, a také se zabýval adekvátností poskytovaných protiplnění za zpřístupnění *essential facilities*. Nelze říci, že doktrína *essential facilities* byla uvedeným rozsudkem zcela vyvrácena, lze ale konstatovat, že tento rozsudek významným způsobem upozorňuje na častou negativní vlastnost regulace: příliš omezující pravidla pro soutěžitele, kteří mají dominantní postavení a které jejich dominantní postavení často omezuje v rozvoji dalších podnikatelských aktivit, přestože by takový případný rozvoj mohl být pro trh přínosný.<sup>99</sup>

---

<sup>95</sup> MUNKOVÁ J., op. cit. s. 303

<sup>96</sup> Rozhodnutí U.S. Supreme Court ze dne 22. 4. 1912, *United States v. Terminal Railroad Ass'n*, 224 U.S. 383 (1912), No. 386

<sup>97</sup> LAFFONT, Jean-Jacques a Jean TIROLE. *Competition in telecommunications*. Cambridge, Mass.: MIT Press, 2000, s. 98

<sup>98</sup> Rozhodnutí U.S. Supreme Court ze dne 13. 1. 2004, *Verizon Communications Inc. v. Law Offices of Curtis V. Trinko, LLP*, 540 U.S. 398 (2004) 305 F.3d 89

<sup>99</sup> HARRISON, J. op. cit. s. 549

### 4.3.2. Zákaz diskriminace

Ve světle výše popsané doktríny *essential facilities* v oblasti elektronických komunikací se jeví obecná soutěžněprávní zásada zákazu diskriminace jako jedna ze stěžejních zásad telekomunikační regulace. Diskriminací obecně soutěžní právo rozumí „*uplatňování rozdílných podmínek při shodném nebo srovnatelném plnění vůči různým účastníkům trhu, jimiž jsou účastníci znevýhodněni v hospodářské soutěži.*“<sup>100</sup>

Zejména se zásada nediskriminace uplatní při sjednávání smluv o přístupu (zejména pak přístupu k místní smyčce – tzv. *local loop unbundling*)<sup>101</sup>, tedy smluv uzavřených mezi operátorem a podnikatelem poskytujícím veřejně dostupnou službu elektronických komunikací, a při sjednávání smluv o propojení mezi operátory. Například za účelem poskytnutí přístupu k účastnickému kovovému vedení ukládá § 85 zákona o elektronických komunikacích podniku s významnou tržní silou na relevantním trhu zajišťujícímu veřejnou komunikační síť povinnost zveřejnit tzv. referenční nabídku, pro kterou Český telekomunikační úřad stanoví pomocí opatření obecné povahy „*průhledné, spravedlivé a nediskriminační podmínky, za jakých mohou oprávnění operátoři požadovat vstup na tento trh a za jakých musí určený operátor vyhovět vzneseným požadavkům těchto operátorů.*“<sup>102</sup>

Kromě povinného poskytnutí přístupu k účastnickému kovovému vedení jsou všichni operátoři povinni jednat o propojení za účelem poskytování veřejně dostupných služeb elektronických komunikací. I zde lze uložit podniku s významnou tržní silou na relevantním trhu povinnost nediskriminace, která

---

<sup>100</sup> MUNKOVÁ J. op. cit. s. 178

<sup>101</sup> LAFFONT, J. op. cit. s. 267

<sup>102</sup> Opatření obecné povahy č. OOP/8/07.2005-11, kterým se stanoví náležitosti a podmínky referenční nabídky zpřístupnění účastnického vedení, vydané Českým telekomunikačním úřadem dne 1. července 2005, ve znění pozdějších opatření obecné povahy.

spočívá zejména v poskytnutí stejných cen za propojení všem operátorům, kteří mají zájem o uzavření smlouvy o propojení.

Zákaz diskriminace se neuplatňuje pouze mezi soutěžiteli na trhu elektronických komunikací, ale vztahuje se obecně také na činnost ČTÚ v rámci naplňování cílů podle ustanovení § 1 až § 3 ZEK a na vztahy s koncovými uživateli.

#### **4.3.3. Zákaz diskriminačních nebo predátorských cen; zákaz stlačení marže a povinnost nákladově orientovaných cen**

Jak již bylo naznačeno výše, zákaz diskriminace se z velké části dotýká cen za služby elektronických komunikací, ať již na maloobchodní či velkoobchodní úrovni. S ohledem na výše uvedené lze konstatovat, že diskriminační ceny, diskriminující selektivně různé subjekty podle jakýchkoli objektivně neodůvodnitelných kritérií, je zakázáno. Zakázáno je i další jednání naplňující znaky skutkové podstaty podle čl. 82 písm. a) SFEU – *predatory pricing*, které spočívá v nastavení ceny za služby soutěžitele na nepřiměřeně nízké úrovni, které ostatní soutěžitelé nejsou schopni konkurovat a trh raději opustí.<sup>103</sup> Jde o výše popsané selhání trhu, které vede k posilování tržního postavení toho soutěžitele, který tyto agresivní ceny nastavil.

Typickým cenovým zneužitím, které se v oblasti elektronických komunikací nezřídka objevuje, je tzv. *margin squeeze* neboli stlačení marže. Ke stlačení marže dochází, pokud poplatky za velkoobchodní přístup do sítě elektronických komunikací placené operátorovi s významnou tržní silou, ať už jde o poplatky jednorázové nebo měsíční, dosahují takové výše, že ostatní soutěžitelé jsou nuceni účtovat svým koncovým uživatelům ceny vyšší, než jaké účtuje operátor s významnou tržní silou svým koncovým zákazníkům za stejné

---

<sup>103</sup> Viz kapitola 2.1.7.

služby.<sup>104</sup> Na hrozbu stlačování marže reaguje sektorová regulace uložením povinnosti stanovení nákladově orientovaných cen za poskytnutí velkoobchodního přístupu, tedy takových cen, které zohledňují náklady vynaložené na provoz dané služby, a také, mimo jiné, náklady na výstavbu, přiměřenou návratnost vloženého kapitálu a efektivitu provozu. To, že *margin squeeze* není ani v České republice pouze teoretickou otázkou, dokazuje například v současnosti probíhající šetření Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže a souběžný soukromoprávní spor mezi společnostmi Volný a Telefónica O2 Czech Republic, kdy společnost Volný tvrdí, že v důsledku stlačování marže při velkoobchodním poskytování přístupu společností Telefónica O2 Czech Republic mezi lety 2004 až 2010 jí byla způsobena škoda vyčíslená na více než čtyři miliardy korun.<sup>105</sup>

#### **4.4.Relevantní trhy a ukládaná opatření**

Aby bylo možné zamezit výše uvedeným praktikám, je nutné určit, u kterých operátorů existuje riziko, že se dopustí nedovoleného jednání, které vede k narušení hospodářské soutěže na trhu elektronických komunikací. Tržní síla těchto subjektů se musí vymezovat ve vztahu k určitým trhům, kterých je vzhledem k segmentaci telekomunikační infrastruktury a mobilního propojení několik. Za účelem určení tržní síly jednotlivých operátorů působících na relevantních trzích, určení případného operátora s významnou tržní silou<sup>106</sup> a

---

<sup>104</sup> Rozhodnutí Komise ze dne 21.5.2003 *Deutsche Telekom AG*, COMP/C-1/37.451, 37.578, 37.579, odst. 102.

<sup>105</sup> Hospodářské noviny. *Volný žaluje o čtyři miliardy Telefoniku O2*. 31. 3. 2011 <http://hn.ihned.cz/c1-51415930-volny-zaluje-o-ctyri-miliardy-telefoniku-o2> [cit. 9. 3. 2014]

<sup>106</sup> Sektorová regulace používá pro soutěžitele s dominantním postavením na trhu elektronických komunikací pojem „soutěžitel (případně operátor) s významnou tržní silou“ (z anglického „*significant market power*“ či „*SMP*“). Z hlediska významu jde o pojmy zaměnitelné, kdy oba termíny označují dominanci soutěžitele ve smyslu rozhodnutí ESD ve věci *United Brands v. Komise C-27/76* [1978] ECR 207.

jako základ pro uložení případných opatření se provádí analýza relevantních trhů.

#### 4.4.1. Význam definice a analýzy relevantních trhů

Definice a analýza relevantních trhů je nejdůležitějším nástrojem telekomunikační regulace sloužícím k nápravě narušení hospodářské soutěže na trhu elektronických komunikací. Trh elektronických komunikací je souborné označení pro všechny trhy poskytování služeb elektronických komunikací na maloobchodní i velkoobchodní úrovni, na které se vztahuje zákon o elektronických komunikacích. Relevantní trhy v oblasti elektronických komunikací vymezuje Český telekomunikační úřad za podmínek stanovených v evropských předpisech a zákoně o elektronických komunikacích. Podle odstavce 24 Pokynů Komise<sup>107</sup> jsou relevantní trhy v oblasti elektronických komunikací definovány a soutěžitelé s významnou tržní silou určeni za použití stejné metodiky jako v soutěžním právu. Pojem relevantního trhu není v zákoně o elektronických komunikacích specificky vymezen, a použije se tedy obecná definice obsažená v § 2 odst. 2 zákona o ochraně hospodářské soutěže, podle které se relevantním trhem rozumí *„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.“*

Relevantní trhy, na kterých lze uplatnit regulaci *ex ante* a pro které je pak jednotlivě prováděna vlastní analýza, jsou stanoveny opatřením obecné povahy.<sup>108</sup> Při vyhodnocování, jestli je vhodné na relevantních trzích uplatnit

---

<sup>107</sup> Zejména Pokyny Komise týkající se analýzy trhů a stanovení významné tržní síly v souladu s regulačním rámcem EU pro sítě a služby elektronických komunikací ze dne 11.7.2002, ÚV C 165

<sup>108</sup> V současnosti jde o opatření obecné povahy č. OOP/1/02.2008-2, kterým se stanoví relevantní trhy v oboru elektronických komunikací, včetně kritérií pro hodnocení významné tržní síly, vydané Českým telekomunikačním úřadem dne 20. února 2008

sektorovou regulaci (a tedy jestli je třeba vymezovat v opatření obecné povahy určitý relevantní trh), bere Český telekomunikační úřad v rámci tzv. tříkriteriálního testu v potaz to, zda

- na daném relevantním trhu existují závažné a trvalé nebo dlouhodobé překážky vstupu na trh právní, regulační či jiné povahy;
- vývoj vymezeného trhu směřuje v přiměřeném časovém horizontu k rozvoji efektivní konkurence;
- nedostatky trhu jsou řešitelné pouze pomocí nástrojů práva hospodářské soutěže.<sup>109</sup>

Cílem samotné analýzy relevantního trhu je pak zhodnocení, zda je trh efektivně konkurenční. Pokud Český telekomunikační úřad dojde k závěru, že relevantní trh není efektivně konkurenční a že nelze ani předpokládat, že se jím v přiměřené době stane, určí jednoho či více soutěžitelů s významnou tržní silou. Určení operátora s významnou tržní silou je východiskem pro nápravu nedostatků relevantního trhu.

V souladu s § 130 ZEK musí být opatření obecné povahy definující relevantní trhy stejně jako samotná analýza relevantního trhu veřejně konzultovány s dotčenými subjekty, zejména se sdruženími koncových uživatelů a spotřebitelů, včetně zdravotně postižených, a sdruženími výrobců a podnikatelů zajišťujících sítě anebo poskytujících služby elektronických komunikací. § 130 odst. 1 ZEK stanoví, že *„účelem konzultace je, v souladu s naplněním zásad transparentnosti a objektivitu, získání připomínek, stanovisek a názorů dotčených subjektů k návrhu opatření přijímaných [Českým telekomunikačním úřadem].“*

---

<sup>109</sup> Doporučení Komise 2007/879/ES týkající se relevantních trhů produktů a služeb v oblasti elektronických komunikací, na kterých lze provádět regulaci *ex ante* v souladu se směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2002/21/ES o společném předpisovém rámci pro sítě a služby elektronických komunikací (rámcová směrnice), ÚV L 344/65.

#### 4.4.2. Etapy definice a analýzy relevantního trhu

Pokud je relevantní trh určen v opatření obecné povahy jako trh, na kterém lze provádět regulaci *ex ante*, může Český telekomunikační úřad přistoupit k jeho analýze, která probíhá v několika fázích a Český telekomunikační úřad se při jejím provádění řídí Metodikou, kterou za tímto účelem vydal.<sup>110</sup> Relevantní trh je definován v souladu s obecnou soutěžněprávní definicí relevantního trhu z hlediska geografického, časového a věcného. Při vymezování relevantního trhu z hlediska věcného bere Český telekomunikační úřad v potaz zastupitelnost produktů a služeb na straně poptávky i nabídky, a pokud to považuje za účelné, využije jako nástroj i tzv. hypotetický monopolistický test. Hypotetický monopolistický test má ukázat, zda při malém, ale významném a trvalém zvýšení ceny (přibližně o 5-10 %) hypotetickým soutěžitelem s dominantním postavením

- přejde velký počet spotřebitelů na jinou náhradní službu. Český telekomunikační úřad pak takovou službu považuje za součást stejného relevantního trhu;
- přesune kritické množství poskytovatelů své zdroje na poskytování substituční služby. Český telekomunikační úřad pak takovou službu považuje za součást stejného relevantního trhu.<sup>111</sup>

Samotná analýza relevantního trhu je prováděna s cílem zjistit, zda některý soutěžitel na trhu disponuje významnou tržní silou a zda problémy identifikované při určení takového soutěžitele jsou řešitelné na základě nápravných opatření z oblasti soutěžního práva. Pokud Český telekomunikační

---

<sup>110</sup> Metodika definování relevantních trhů, analýzy relevantních trhů, posouzení významné tržní síly a určení nápravných opatření v oblasti elektronických komunikací v České republice.

[http://www.ctu.cz/1/download/Analyzy%20relevantnich%20trhu/Methodika\\_definovani\\_relevantnich\\_trhu.pdf](http://www.ctu.cz/1/download/Analyzy%20relevantnich%20trhu/Methodika_definovani_relevantnich_trhu.pdf) [cit. 8. 3. 2014].

<sup>111</sup> Metodika, čl. 2.1.1.3

úřad zjistí existenci těchto skutečností na relevantním trhu, není tento trh efektivně konkurenční. Posouzení postavení soutěžitele s významnou tržní silou provádí Český telekomunikační úřad zejména z pohledu velikosti a vývoje tržního podílu v čase, kritérií zaměřených na charakteristiku podniku, kritérií souvisejících s charakteristikou zákazníků a kritérií souvisejících s charakteristikou konkurence na relevantním trhu, kdy Český telekomunikační úřad zvažuje zejména existenci skutečné či potenciální konkurence, překážek pro vstup na trh a překážek prohlubování konkurence. V některých případech může Český telekomunikační úřad konstatovat existenci společné významné tržní síly, pokud „*dva nebo více soutěžitelů společně zaujímají dominantní postavení s tím, že mezi nimi neexistuje účinná hospodářská soutěž*“.<sup>112</sup>

V České republice je v současné době definováno sedm relevantních trhů, z toho je trh přístupu k veřejné telefonní síti v pevném místě (trh č. 1) relevantním trhem služeb elektronických komunikací pro koncové uživatele, tedy trhem maloobchodním. Ostatní relevantní trhy (č. 2 – 7) jsou pak relevantními trhy služeb elektronických komunikací pro podnikatele zajišťující veřejně dostupné sítě nebo poskytující veřejně dostupné služby elektronických komunikací, tedy trhy velkoobchodními: trh původu volání (originace) ve veřejné telefonní síti v pevném místě, trh ukončení volání (terminace) v jednotlivých veřejných telefonních sítích poskytovaných v pevném místě, trh velkoobchodního (fyzického) přístupu k infrastruktuře sítě (včetně sdíleného nebo plného zpřístupnění účastnického vedení) v pevném místě, trh velkoobchodního širokopásmového přístupu v sítích elektronických komunikací, trh velkoobchodních koncových segmentů pronajatých okruhů bez ohledu na technologii použitou k zajištění pronajaté nebo vyhrazené kapacity a

---

<sup>112</sup> Metodika, čl. 2.2.1.2

trh ukončení hlasového volání (terminace) v jednotlivých veřejných mobilních telefonních sítích.

Na začátku dubna 2012 rozhodla Rada Českého telekomunikačního úřadu o stanovení nového velkoobchodního trhu (trh č. 8) přístupu a původu volání (originace) ve veřejných mobilních telefonních sítích. Stanovením tohoto trhu Český telekomunikační úřad rozšířil v souladu s odstavcem 17 Doporučení 2007/879/ES výčet trhů, které Komise v příloze uvedeného Doporučení pro účely regulace stanovila. Český telekomunikační úřad tímto rozhodnutím reagoval na dlouhodobou kritiku vysokých cen za mobilní volání ze strany veřejnosti a médií.<sup>113</sup> Do současné doby nebyla na relevantním trhu č. 8 uložena žádná nápravná opatření.

#### **4.4.3. Ukládaná opatření na relevantních trzích**

Závěrečnou fází analýzy relevantního trhu je ukládání nápravných opatření v podobě konkrétních zákazů či povinností, které mají přispět k lepšímu fungování relevantního trhu především prostřednictvím rozvoje konkurence. Český telekomunikační úřad je oprávněn uložit soutěžiteli s významnou tržní silou povinnosti a zákazy vyjmenované v zákoně o elektronických komunikacích, v Přístupové směrnici<sup>114</sup> a ve Směrnici o univerzální službě<sup>115</sup> a je povinen v rámci naplňování zásady transparentnosti zajistit, aby uložená nápravná opatření byla přiměřená, objektivní a odůvodněná. Český telekomunikační úřad je oprávněn po obdržení

---

<sup>113</sup> Konzultační materiál ČTÚ - Návrh opatření obecné povahy, kterým se mění opatření obecné povahy č. OOP/1/02.2008-2, kterým se stanoví relevantní trhy v oboru elektronických komunikací, včetně kritérií pro hodnocení významné tržní síly č.j. 122185/2011-609.

<sup>114</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/19/ES ze dne 7. března 2002 o přístupu k sítím elektronických komunikací a přiřazeným zařízením a o jejich vzájemném propojení (přístupová směrnice), ÚV L 108.

<sup>115</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/22/ES ze dne 7. března 2002 o univerzální službě a právech uživatelů týkajících se sítí a služeb elektronických komunikací (směrnice o univerzální službě), ÚV L 108.

souhlasného stanoviska Komise uložit soutěžiteli s významnou tržní silou i jiná nápravná opatření než opatření podle výše uvedených předpisů.

Český telekomunikační úřad může soutěžiteli s významnou tržní silou na relevantním trhu uložit samostatně nebo kumulativně následující nápravná opatření:<sup>116</sup>

- povinnost transparence podle § 82 zákona o elektronických komunikacích a čl. 9 Přístupové směrnice, spočívající v povinnosti uveřejnit referenční nabídku přístupu nebo propojení a v povinnosti uveřejňovat v nezbytně nutném rozsahu informace týkající se přístupu k síti nebo propojení sítí elektronických komunikací, jako jsou účetní informace, smluvní podmínky, technické specifikace, síťové charakteristiky, včetně podmínek omezujících přístup ke službám a aplikacím nebo jejich využívání, a ceny;
- povinnost nediskriminace podle § 81 zákona o elektronických komunikacích a čl. 10 Přístupové směrnice, spočívající v povinnosti při poskytování přístupu nebo propojení uplatňovat rovnocenné podmínky za rovnocenných okolností pro ostatní podnikatele poskytující rovnocenné služby a poskytovat jim služby a informace za stejných podmínek a ve stejné kvalitě, v jaké je poskytuje pro služby vlastní;
- povinnost oddělené evidence nákladů a výnosů podle § 86 zákona o elektronických komunikacích a čl. 11 Přístupové směrnice v souladu s metodikou účelového členění nákladů a výnosů vydanou Českým telekomunikačním úřadem<sup>117</sup>;
- povinnost přístupu k specifickým síťovým prvkům a přiřazeným

---

<sup>116</sup> § 51 odst. 5 ZEK

<sup>117</sup> Opatření obecné povahy Českého telekomunikačního úřadu č. OOP/4/03.2006-3, kterým se stanoví metodika účelového členění nákladů a výnosů a jejich přiřazování a určuje se struktura vykazovaných informací, ve znění opatření obecné povahy Českého telekomunikačního úřadu č. OOP/4/12.2011-19.

prostředkům podle § 84 zákona o elektronických komunikacích a čl. 12  
Přístupové směrnice;

- povinnost poskytování služby pronájmu okruhů v rozsahu minimálního souboru pronajímaných na celém území státu nebo jeho části podle § 76 zákona o elektronických komunikacích a čl. 18 Směrnice o univerzální službě spočívající v povinnosti poskytování pronájmu přenosové kapacity mezi koncovými body sítí elektronických komunikací;
- povinnost umožnění volby a předvolby operátora podle § 70 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích a čl. 19 Směrnice o univerzální službě, spočívající v povinnosti umožnit svým účastníkům přístup ke službám kteréhokoliv propojeného podnikatele poskytujícího veřejně dostupnou telefonní službu alternativně volbou kódu příslušného podnikatele poskytujícího veřejně dostupnou telefonní službu při jednotlivých voláních (volba operátora) nebo trvalým nastavením kódu podnikatele poskytujícího veřejně dostupnou telefonní službu (předvolba operátora);
- povinnosti související s regulací cen podle § 56 a § 57 zákona o elektronických komunikacích a čl. 13 Přístupové směrnice.

Pokud Český telekomunikační úřad dospěje k závěru, že uložení výše uvedených povinností nebude dostačující ke zjednání nápravy, je oprávněn soutěžiteli či soutěžitelům s významnou tržní silou zakázat neodůvodněné nebo nepřiměřené zvýhodňování některých koncových uživatelů, nepřiměřené vzájemné vazání služeb, účtování neúměrně vysokých cen nebo omezování hospodářské soutěže stanovením nepřiměřeně nízkých cen.<sup>118</sup>

Ukládaná nápravná opatření je Český telekomunikační úřad povinen průběžně sledovat a vyhodnocovat účinky uložených nápravných opatření na

---

<sup>118</sup> § 51 odst. 12 zákona o elektronických komunikacích

jednotlivé relevantní trhy i v období mezi jejich analýzami prováděnými podle tohoto zákona. Pokud zjistí, že uložené opatření má na relevantní trh nežádoucí účinky nebo již pominul důvod k jeho uložení, je povinen takové nápravné opatření bez odkladu zrušit či změnit.

#### ***4.5. Další regulační opatření***

Pro úplnost je nutno uvést, že regulace elektronických komunikací obsahuje i opatření, která se vztahují na všechny poskytovatele služeb elektronických komunikací bez rozdílu jejich tržních podílů a nejen na operátory s významnou tržní silou.

První z uvedených povinností je povinnost poskytovat volání na čísla tísňového volání, která slouží k oznámení událostí v případech, kdy je ohrožen život, zdraví, majetek nebo veřejný pořádek. Tuto povinnost má každý podnikatel, který poskytuje veřejně dostupnou službu elektronických komunikací.

Dalšími povinnostmi, které se uplatní ve vztahu ke všem podnikatelům, jsou například povinnost poskytovat informace vymezené v zákoně koncovým uživatelům, poskytovat veřejně dostupnou službu elektronických komunikací nepřetržitě a v kvalitě stanovené zákonem o elektronických komunikacích nebo dodržovat povinnosti týkající se vyúčtování cen za poskytované služby.<sup>119</sup>

---

<sup>119</sup> § 61-64 zákona o elektronických komunikacích.

## 5. Vliv regulace na jednání podnikatele

Pokud vycházíme z premisy, že vymáhání regulačních opatření je účinné, a podnikatelé tedy regulační opatření dodržují, je zřejmé, že regulace bude určitým způsobem jednání podnikatelů ovlivňovat, a to obzvláště s ohledem na jejich chování vůči jiným soutěžitelům na relevantním trhu a také vůči dalším subjektům, které mohou vstupovat do závazkových právních poměrů s podnikatelem.

Jak vyplývá z výkladu výše, od roku 2007 je provedení zhodnocení dopadů regulace úkolem hodnocení dopadů regulace (RIA), která je ve formě „Závěrečné zprávy o hodnocení dopadů regulace podle obecných zásad – RIA“ součástí důvodové zprávy k návrhu zákona. Hodnocení dopadů regulace sice neshromažďuje poznatky o regulaci *ex post*, zároveň ale obsahuje odbornou analýzu předpokládaných dopadů regulace a mimo jiné obsahuje i zhodnocení dopadů na podnikatelské prostředí<sup>120</sup> a umožňuje tak zhodnotit předpokládaný vliv na jednání podnikatelů, kteří spadají do osobní působnosti právního předpisu. Lze se ztotožnit s názorem, že v moderních právních systémech je hodnocení dopadů regulace zcela nezbytným předpokladem kvalitní a účinné regulace.<sup>121</sup>

Důvodová zpráva také jako jednu ze svých obligatorních částí obsahuje zhodnocení platného právního stavu<sup>122</sup>, což umožňuje převzít do nové úpravy regulační mechanismy, s jejichž aplikací má zákonodárce a moc výkonná již

---

<sup>120</sup> Srov. např. Důvodovou zprávu k zákonu č. 273/2012 Sb. kterým se mění zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, Kapitola 3: Vyhodnocení nákladů a přínosů.

<sup>121</sup> Organisation for Economic Co-operation and Development. *Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis (RIA)*. 2008, s. 4. <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44789472.pdf> [cit. 8. 3. 2014]

<sup>122</sup> Srov. např. Důvodovou zprávu k zákonu č. 127/2005 Sb. o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích), Obecná část, Kapitola A.

zkušenost a které se jeví jako účinné, a zároveň toto zhodnocení platné právní úpravy dává možnost odstranit z nového právního předpisu regulační opatření, která svůj účel nespĺňují, či je odpovídajícím způsobem upravit.

Právní předpisy, na které se tato práce zejména zaměřuje, byly přijaty v roce 2007 nebo dříve, a proto není v důvodových zprávách zhodnocení dopadů regulace obsaženo; důvodové zprávy obsahují pouze zhodnocení platného právního stavu.

Samozřejmě ani zhodnocení dopadů regulace nemůže předvídat všechny účinky, které regulace může na podnikatelské prostředí mít. Je proto nezbytné, aby byla regulační opatření pravidelně přezkoumávána (jak plyne například z kapitoly 4.4.3 výše) a aby byly jejich případné nedostatky odstraňovány. Cílem regulace je ovlivňovat podnikatelské prostředí tak, aby byla podporována hospodářská soutěž. Z toho také plyne, že obecná *ex post* regulace a v některých případech i sektorová *ex ante* regulace budou mít dopady na soutěžní prostředí a konkurenční chování podnikatelů na relevantních trzích. Vzhledem k opatřením nastíněným v kapitole 4 lze očekávat, že regulace bude mít, zejména v síťových odvětvích a v odvětvích, které se vyznačují vyšší intenzitou soutěžněprávních předpisů<sup>123</sup>, dopady na cenovou politiku podnikatelů, na které se regulace vztahuje. V neposlední řadě pak může mít regulace vliv na jednání podnikatele ve vztahu k subjektům, které s ním vstupují do závazkových právních poměrů, zejména pak těm subjektům, jejichž postavení lze ve smyslu občanského zákoníku<sup>124</sup> hodnotit jako postavení slabší smluvní strany, tedy převážně spotřebitelů.

---

<sup>123</sup> Například regulace v oblasti významné tržní síly v potravinářství obsažená v zákoně č. 395/2009 Sb., zákon o významné tržní síle při prodeji zemědělských a potravinářských produktů a jejím zneužití, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>124</sup> Např. § 433 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

## **5.1. Vliv regulace na soutěžní jednání podnikatele**

Někteří autoři považují za jeden z neúčinnějších způsobů kontroly nad podnikatelským prostředím konkurenci mezi jednotlivými soutěžiteli na trhu a ostatní opatření vnímají pouze jako doplňková a vedoucí k ideálnímu stavu, kdy bude dosaženo žádoucí intenzity hospodářské soutěže na relevantním trhu.<sup>125</sup> S tímto názorem lze souhlasit: konkurenční prostředí vede podnikatele k tomu, aby se snažili kvalitou a cenou svých produktů dosahovat co největších tržních podílů a zvyšovali tak své zisky. V ideálním případě se tak vytváří velmi kvalitní a stabilní trhy zboží či služeb, ze kterých mají prospěch zejména spotřebitelé, kteří si mohou vybírat z celé řady alternativních produktů za ceny, které jsou určovány vývojem relevantního trhu a nikoli svévolí jednotlivých podnikatelů.<sup>126</sup>

Jak již bylo popsáno v kapitole 2, existuje řada faktorů, které způsobují, že tento ideální model konkurence, a tedy jakéhosi přirozeně se samoregulujícího podnikatelského prostředí, je jen velmi výjimečný. Je tedy nutné zavádět i další prvky regulace, které by selhání trhu mírnily či odstraňovaly, a na trhu by tak byla větší míra hospodářské soutěže.

### **5.1.1. Ovlivnění tržních podílů soutěžitelů**

Regulace může ve větší míře ovlivňovat zejména podnikatele, kteří mají na dotčeném relevantním trhu velký podíl. V některých případech, jako právě třeba v případě regulace elektronických komunikací nebo také v případě nebo v případě odběratelských vztahů v potravinářství, jsou podnikatelé s významnou tržní silou vystaveni mnohem silnější regulaci než zbylí soutěžitelé. Příliš velké množství regulačních opatření může v důsledku vést

---

<sup>125</sup> LITTLECHILD, Stephen C. *Regulation of British Telecommunications' Profitability: Report to the Secretary of State*, 1983, s. 1.

<sup>126</sup> MUNKOVÁ J., op. cit. s. 20 a n.

k tomu, že se podnikatelé dobrovolně rozhodnou zmenšit svůj tržní podíl, ať rozdělením svých ekonomických aktivit do více ekonomicky nezávislých jednotek nebo utlumením některých ekonomických aktivit.

Byť jde o záležitost zcela výjimečnou, je možné, že intenzivní regulace může vést u monopolních soutěžitelů k rozhodnutí, že přistoupí k rozdělení společnosti na dvě nezávislé ekonomické jednotky, které budou na trhu nadále fungovat samostatně. Tento postup může nalézt své uplatnění v síťových odvětvích, která se tradičně potýkají s dědictvím přirozených státních monopolů i po kompletní privatizaci. Například britská společnost British Gas k tomuto nepochybně radikálnímu kroku přistoupila v roce 1997, kdy se rozdělila na dvě samostatné ekonomické jednotky. Jedna z nově vzniklých společností, Centrica, převzala podnikatelské aktivity zaměřené zejména na maloobchodní trh energetických služeb, zatímco společnost British Gas nadále působí na trhu velkoobchodním.<sup>127</sup> Zde tedy vliv silné regulace na soutěžitele s monopolním postavením na relevantním trhu vedl k roztržštění monopolu na vícero soutěžitelů, což lze považovat za výsledek pro soutěžněprávní prostředí nadmíru příznivý, vzhledem k tomu, že prvním předpokladem konkurenčního prostředí je mnohost subjektů, které se hospodářské soutěže účastní. Lze však očekávat, že případy, kdy hrozba silné regulace ovlivní podnikatele s monopolním postavením natolik, že se rozhodne k takto zásadnímu kroku, budou naprosto ojedinělé.

Podobného účinku na hospodářskou soutěž jako v případě British Gas lze dosáhnout za předpokladu, že privatizované státní, tradičně vertikálně integrované monopoly jsou nuceně rozděleny v okamžiku privatizace. K takovému kroku však většina regulátorů nepřistoupila a v současnosti

---

<sup>127</sup> British Gas Group. *Privatisation and demerger queries*.

<http://www.bg-group.com/280/investors/shareholder-centre/privatisation-and-demerger-queries/> [cit. 3. 3. 2014]

existuje v Evropě jen malé množství státních vertikálně integrovaných monopolů, u kterých je zamýšlena jejich privatizace. Jako spíše výjimečný případ tak může posloužit například privatizace elektrických přenosových soustav v Anglii a Walesu, kdy jeden státní podnik byl při privatizačním procesu rozdělen na tři hlavní společnosti a přibližně desítku regionálních společností.<sup>128</sup>

### 5.1.2. Zpřístupňování sítí

Vedle uvedeného příkladu existují ovšem i jiné regulační mechanismy, které mohou soutěžní prostředí pozitivně ovlivnit. Regulační opatření typické pro síťová odvětví, které se dlouhodobě ukazuje ze soutěžněprávního hlediska jako velmi významné, je povinné zpřístupňování celých sítí či jednotlivých prvků infrastruktury jejich vlastníkem.<sup>129</sup> Toto opatření umožňuje přístup k základním zařízením co nejširšímu okruhu soutěžitelů a napravuje tak zásadní problém síťových odvětví popsany ve vztahu k regulaci elektronických komunikací v kapitole 4.3.1 výše a umožňuje zintenzivnění hospodářské soutěže mezi soutěžiteli, kteří jsou omezeni existencí jediné infrastruktury. Toto regulační opatření zbavuje výsadního postavení toho soutěžitele, který je vlastníkem infrastruktury a staví jej do pozice srovnatelné s ostatními soutěžiteli. V důsledku toho se již takový soutěžitel nemůže chovat zcela nezávisle na ostatních soutěžitelích a je nucen zajišťovat si postavení na trhu poskytováním kvalitních služeb, které mohou výší cen konkurovat cenám ostatních soutěžitelů na relevantním trhu.

Regulační opatření ukládající povinnost zpřístupnit infrastrukturu či její prvky může v praxi nabývat mnoho podob: od velmi restriktivní metody povinného používání vzorových smluv o zpřístupnění vypracovaných

---

<sup>128</sup> NEWBERY, David M. *Privatization, restructuring, and regulation of network utilities*. Cambridge, Mass.: MIT Press, 2002, s. 157 a n.

<sup>129</sup> BALDWIN, R. *Understanding regulation*. op. cit. s. 455

regulátorem až po výrazně liberálnější formy, kdy regulátor zveřejní minimální požadavky na takové smlouvy o přístupu a podrobnosti vzájemného uspořádání práv a povinností jsou pak ponechány na uvážení podnikatelů.

### 5.1.3. Méně restriktivní formy regulace

Liberálnější formu přístupu zvolil například i zákonodárce a v návaznosti pak Český telekomunikační úřad, kdy požadavky na zpřístupnění účastnického vedení se omezují pouze na základní obecné požadavky jako je spravedlivost a transparentnost a v některých případech také nákladová orientace cen za přístup či zveřejnění referenční nabídky. Teprve, pokud se podnik s významnou tržní silou se zájemcem o přístup na podmínkách zpřístupnění infrastruktury nebo jejích prvků nedohodnou, může do sporu vstoupit Český telekomunikační úřad, který disponuje pravomocí závazně upravit podmínky zpřístupnění.<sup>130</sup>

Dle mého názoru lze v mnoha případech zcela upustit od restriktivní regulace práv a povinností subjektů a zajistit uložení nepřilíš zatěžujících povinností jen určitou formu příležitosti, aby soutěžitelé navzájem jednali o specifické formě spolupráce, která může podpořit soutěžní prostředí na daném trhu. Jako příklad, opět z oblasti elektronických komunikací, může sloužit návrh nařízení o opatřeních ke snížení nákladů na zavádění sítí vysokorychlostních elektronických komunikací<sup>131</sup>, které v článku 5 stanoví, že *„každý provozovatel sítě má právo sjednávat dohody o koordinaci stavebních prací s podniky oprávněnými poskytovat sítě elektronických komunikací pro účely zavádění proků sítí vysokorychlostních elektronických komunikací.“* V souladu s textací

---

<sup>130</sup> Srov. zejm. § 78-85 zákona o elektronických komunikacích.

<sup>131</sup> Návrh nařízení Evropského Parlamentu a Rady o opatřeních ke snížení nákladů na zavádění sítí vysokorychlostních elektronických komunikací ze dne 26. 3. 2013 COM/2013/0147 (COD).

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0147:FIN:CS:HTML> [cit. 25. 2. 2014].

návrhu citovaného nařízení tedy členské státy zajistí, že poskytovatel služeb elektronických komunikací, který by měl zájem o zavedení své vlastní infrastruktury podporující vysokorychlostní datové připojení, bude mít právo obrátit se na jiný subjekt, který provádí výkopové práce (ať již půjde o jiného poskytovatele služeb elektronických komunikací či například obec, která zřizuje kanalizaci). Tento požadavek má být na úrovni jednotlivých členských států naplněn tak, že bude zřízen registr pasivní infrastruktury, který bude mimo existující síťové infrastruktury evidovat i plánované výkopové a jiné stavební práce.<sup>132</sup> Pokud se oběma stranám podaří dosáhnout dohody, sníží taková dohoda náklady obou stran na provedení předmětných prací a v důsledky tedy i na zavedení celé infrastruktury. Zároveň takový krok v dlouhodobějším horizontu může vést ke zvýšení infrastrukturní hospodářské soutěže a celkově tedy regulační opatření, které by mělo spočívat pouze v povinnosti zanést do registru pasivní infrastruktury informaci o plánovaných výkopových pracích a kontaktní údaje subjektu, který je bude provádět, může mít výrazně pozitivní vliv na soutěžní prostředí bez příliš přísných regulačních opatření, jejichž dodržování by musel příslušný regulátor kontrolovat, vymáhat a pravidelně vyhodnocovat. Obecně lze tedy shrnout, že v některých případech se mohou regulační opatření jevit jako přemrštěná a mohla by být nahrazena i méně omezující regulací tak, jak je uvedeno v příkladu výše.

---

<sup>132</sup> YARDLEY, M, R. PARKER, M. VROOBEL. *Support for the preparation of an impact assessment to accompany an EU initiative on reducing the costs of high-speed broadband infrastructure deployment*, European Union, 2012, s. 50 a n. <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/support-preparation-impact-assessment-accompany-eu-initiative-reducing-costs-high-speed> [cit. 5. 3. 2014].

## **5.2. Vliv regulace na ceny a kvalitu produktů**

### **5.2.1. Cenová regulace**

Jak je patrné z výkladu v kapitole 4, regulátoři jako jednu z metod regulace volí, zejména v síťových odvětvích, přímou regulaci cen určených podnikatelem pro maloobchodní i velkoobchodní relevantní trhy.

Cenová regulace na velkoobchodních trzích má za cíl zajistit, že soutěžitelé mohou vstupovat na návazné maloobchodní trhy a rozvíjet zde své ekonomické aktivity způsobem, který je z pohledu cenové konkurence jejich produktů na maloobchodním trhu udržitelný. V případě, že regulátor přistoupí k cenové regulaci, mělo by toto rozhodnutí být odůvodněno naléhavou potřebou ochrany soutěžitelů na velkoobchodních trzích. Z výkladu výše je zřejmé, že tato potřeba zejména v některých síťových odvětvích v současné době stále existuje.

V první řadě lze předpokládat, že cenová regulace na velkoobchodní úrovni se často promítne do cenové politiky podnikatele na maloobchodním trhu. Podnikatel, který bude produkt poskytovat jinému podnikateli na velkoobchodním trhu, musí zároveň vůči svým zákazníkům na maloobchodním trhu nastavit takové ceny, aby nedocházelo ke stlačení marže na trhu velkoobchodním a aby zůstal na maloobchodním trhu konkurenceschopným i při vstupu většího počtu soutěžitelů na tento trh. U soutěžitelů vstupujících na maloobchodní trh se lze domnívat, že budou chtít získat stabilní podíl na maloobchodním trhu a tudíž zvolí, alespoň zpočátku, agresivní cenovou politiku, ze které budou mít prospěch zejména koncoví uživatelé. Totéž pak obdobně bude platit i na trzích, kde ke vstupu na trh není sice nutné získat přístup k *essential facilities*, ale regulace přesto stanovuje pravidla pro určování cen na velkoobchodních trzích (například propojovací smlouvy a ceny za propojení u hlasových a datových mobilních služeb).

Dokladem toho, že výše uvedené v zásadě odráží praxi na některých relevantních trzích služeb elektronických komunikací, je i skokové snížení cen za mobilní volání, ke kterému došlo v průběhu roku 2013 u tří hlavních mobilních operátorů v České republice.<sup>133</sup>

Je tedy zřejmé, že ze správně nastavené úrovně cenové regulace mohou mít prospěch zejména koncoví uživatelé, kteří díky vyšší cenové konkurenci mezi soutěžiteli na maloobchodních trzích budou mít v ideálním případě k dispozici výběr z řady alternativních produktů srovnatelné kvality za srovnatelné ceny.

Zejména soutěžitelé mohou mít prospěch ze zákazu nepřiměřeně nízkých (predátorských) cen pro soutěžitele s dominantním postavením na relevantním trhu vyplývajícího z § 11 odst. 1 písm. e) zákona o ochraně hospodářské soutěže, který zabraňuje tomu, aby soutěžitel s dominantním postavením upevňoval zavedením nepřiměřeně nízkých cen svou pozici na relevantním trhu, a vytlačoval tak ostatní soutěžitele.<sup>134</sup> Je zřejmé, že koncoví zákazníci naopak, a to zejména v krátkodobém horizontu, mohou tuto formu *ex post* cenové regulace vnímat jako negativní, protože výsledkem takového regulačního opatření je ve většině případů zvýšení cen na relevantním trhu.

Ne vždy bude mít však cenová regulace jen pozitivní dopady na jednání podnikatele. Hlavním rizikem regulace cen je, že podnikatelé v reakci na cenovou regulaci sníží například kvalitu svých produktů: Baldwin tuto reakci označuje jako odvetu za přílišnou kontrolu cen ze strany regulátorů.<sup>135</sup> V důsledku tak bude muset regulátor stanovit i pravidla pro kvalitu produktů na relevantním trhu a případně i pro další specifikaci daného produktu a

---

<sup>133</sup> Týden. *Mobilní volání loni zlevnilo. Česko na evropském průměru.* 02.01.2014 [http://www.tyden.cz/rubriky/byznys/mobily/mobilni-volani-loni-zlevnilo-cesko-na-evropskem-prumeru\\_293520.html#.UxxIplv15P9N](http://www.tyden.cz/rubriky/byznys/mobily/mobilni-volani-loni-zlevnilo-cesko-na-evropskem-prumeru_293520.html#.UxxIplv15P9N) [cit. 9. 3. 2014]

<sup>134</sup> Blíže např. rozsudek ESD ve věci C-62/86 *AKZO v. Komise*, European Court reports 1991, s. I-03359, odst. 71.

<sup>135</sup> BALDWIN, R. *Understanding regulation*. Op. cit. s. 453.

existuje zde tak riziko, že nakonec budou přísně regulovány všechny aspekty podnikání na dotčeném relevantním trhu.

Regulace cen, zejména pokud spočívá v omezení ziskovosti podnikání, může také způsobit neochotu podnikatelů ke snižování nákladů či inovacím produktů, což může mít v dlouhodobějším časovém výhledu negativní vliv na ochotu koncových zákazníků platit za daný produkt či na vznik nových produktů a služeb obecně, a tím se celkově sníží produktová rozmanitost relevantního trhu.

### **5.2.2. Regulace kvality**

Pokud regulátor přistoupí k regulaci kvality produktů například pomocí uložení povinnosti poskytovat ostatním subjektům na trhu informace o určitých vlastnostech produktů (viz kapitola 3.4.4), je zřejmé, že takové opatření povede k ochraně těch subjektů, které se mohou vůči podnikateli nacházet v postavení slabší smluvní strany: podnikatelé jsou nuceni dodržovat určité standardy, u kterých lze předpokládat, že bez uložení odpovídajících povinností by dodržovány nebyly. Tato domněnka je vedena tím, že zvýšení kvality produktů (vedle povinného poskytování informací například také prostřednictvím povinného licencování nebo povinného dodržování specifikovaných standardů) bude většinou znamenat také zvýšení nákladů podnikatele. Je zřejmé, že zvýšení nákladů podnikatele pak nezůstane bez odezvy na relevantním trhu, kdy bude většinou promítnuto do ceny za produkt, ať již na velkoobchodním nebo následně na maloobchodním relevantním trhu.<sup>136</sup>

V případě regulace kvality (a společně s ní i případné regulace bezpečnosti produktů) je tedy třeba vždy ve fázi přípravy daného opatření pečlivě zvážit, zda výhody regulace v podobě vyšší ochrany subjektů vstupujících do závazkového právního poměru s podnikatelem skutečně

---

<sup>136</sup> RAMSAY, I. op. cit. s. 508.

vyvažují riziko, že se zvýší cena daného produktu. Lze se domnívat, že pečlivé uvážení je na místě zejména na relevantních produktových trzích, kde cena samotného produktu je velmi nízká a uložené povinnosti směřující k ochraně jiných subjektů by cenu neúměrně zvyšovaly.

### **5.3. Shrnutí**

Je zřejmé, že *ex ante* i *ex post* regulace budou zejména ovlivňovat jednání podnikatele ve vztahu k ceně, kvalitě či jiným vlastnostem jím nabízených produktů. Ze závěrů uvedených v této kapitole vyplývá zejména riziko, že regulace jedné z charakteristik určitého produktu, například ceny, vyústí v negativní ovlivnění jiné vlastnosti produktu, například kvality. Tato regulační „spirála“ může v případě překotných reakcí ze strany regulátora mít za následek přílišnou míru regulace, která bude pro podnikatele natolik svazující, že – v nejkrajnějším případě – odmítne na relevantní trh vstoupit nebo jej opustí, popřípadě zcela ztratí motivaci nabízet produkty inovovat či rozšiřovat. Takový výsledek je zároveň velmi nákladný a přispívá k nepřilíš efektivní alokaci beztak nedostačujících veřejných financí.

Domnívám se, že příklad registru pasivní infrastruktury by mohl sloužit jako inspirace pro postupné nahrazení některých regulačních opatření tam, kde to bude možné, mírnější formou regulace, která by přesto mohla dosahovat kýžených výsledků bez nutnosti příliš zatěžovat podnikatele i regulátory.

## Závěr

Pojem regulace zahrnuje nepřehledné množství pravidel, která musí podnikatelé dodržovat, a je proto téměř nemožné postihnout všechny aspekty regulace obecně v jedné práci. S ohledem na tuto skutečnost jsem se v této diplomové práci rozhodla zaměřit na regulaci, která se uplatňuje zejména v síťových odvětvích, a to, jak regulace prakticky funguje, ilustrovat v samostatné kapitole popisující regulaci v oblasti elektronických komunikací.

Cílem práce bylo vedle zmapování důvodů pro regulaci a použitelných metod regulace také zodpovězení otázky, jak může regulace ovlivňovat jednání podnikatele.

Pátá kapitola této práce tak dochází k závěrům, že regulace může ovlivňovat zejména cenu, kvalitu či jiné vlastnosti produktů. Domnívám se, že závěry obsažené v poslední kapitole této práce ukazují zejména na potřebu kvalitně prováděných hodnocení dopadů regulace před přijetím konkrétního regulačního opatření a pravidelného přezkoumávání ukládaných povinností z kvalitativního i kvantitativního hlediska.

*De lege ferenda* by pak jistě bylo vhodné zvážit, zda je intenzita regulace v jednotlivých odvětvích přiměřená jejím zamýšleným výsledkům a zda by nebylo vhodné regulační prostředí alespoň v některých ohledech rozvolnit a pouze podporovat tržní mechanismy, které mohou v řadě ohledů příliš přísnou či rozrostlou regulaci nahradit. Domnívám se, že rozvolnění regulace by pak mohlo vedle nižší zátěže podnikatelského prostředí také snížit množství prostředků vynaložených z veřejného rozpočtu na tvorbu regulačních opatření, dohled nad jejich dodržováním a jejich vymáhání.

## Bibliografie

### *Monografie, učebnice a komentáře*

- BEJČEK, J. a kol.: *Sborník příspěvků z V. konference Katedry obchodního práva Masarykovy univerzity na téma: "Regulace, deregulace, autoregulace"*: pořádané dne 18. prosince 2006. 1. vyd. Editor Josef Bejček. Brno: Masarykova univerzita, 2007
- BALDWIN, R., M. CAVE a M. LODGE. *Understanding regulation: theory, strategy, and practice*. 2nd ed. New York: Oxford University Press, 2012
- BALDWIN, R., M. CAVE a M. LODGE. *The Oxford handbook of regulation*. 1st pbk. ed. Oxford, U. K.: Oxford University Press, 2012
- BLACK, J. *Rules and regulators*. New York: Oxford University Press, 1997
- BREYER, S. *Regulation and its reform*. Cambridge (Mass.): Harvard University Press, 1982
- BRITO, J., DUDLEY, S. *Regulation: a primer*. 2nd ed. Arlington, Va: Mercatus Center at George Mason University, 2012
- CRAIG, P a G DE BÚRCA. *EU law: text, cases, and materials*. 5th ed. New York: Oxford University Press, 2011
- DAINTITH, T. *Law as an instrument of economic policy: comparative and critical approaches*. New York: W. de Gruyter, 1988
- ELIÁŠ, K., J. BEJČEK a P. HAJN. *Kurs obchodního práva: obecná část: soutěžní právo*. 5. vyd. Praha: C.H. Beck, 2007
- HARDEN, I., N. LEWIS a C. GRAHAM. *The contracting state*. Philadelphia: Open University Press, 1992
- HARRISON, J., T. D MORGAN a P. R VERKUIL. *Regulation and deregulation: cases and materials*. 2nd ed. St. Paul, MN.: Thomson/West, 2004
- LAFFONT, J. a J. TIROLE. *Competition in Telecommunications*. Cambridge, Mass.: MIT Press, 2000
- LITTLECHILD, S. C. *Regulation of British Telecommunications' Profitability: Report to the Secretary of State*. United Kingdom 1983

- MAJONE, G. *La Communauté européenne, un État régulateur*. Paris: Montchrestien, 1996
- MCCRUDDEN, C. *Regulation and deregulation: policy and practice in the utilities and financial services industries*. New York: Oxford University Press, 1999
- MLSNA, P. a kol. *Legislativní proces (teorie a praxe)*. Ministerstvo vnitra České republiky, 2011
- MUNKOVÁ, J., J. KINDL a P. SVOBODA. *Soutěžní právo*. 2. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2012
- MUNKOVÁ, J. *Zákon o ochraně hospodářské soutěže: komentář*. 2. vyd. Praha: C.H. Beck, 2009. Beckova edice komentované zákony.
- NEWBERY, D. *Privatization, restructuring, and regulation of network utilities*. Cambridge, Mass.: MIT Press, 1999
- NOLL, R. G. *Regulatory policy and the social sciences*. Berkeley: University of California Press, 1985
- OGUS, A. *Regulation: legal form and economic theory*. Oxford: Hart Publishing, 2004
- PAVLÍČEK, V. *Ústava a ústavní řád České republiky: komentář*. 2. dopl. a roz. vyd. Praha: Linde, 1998
- PETR, M. *Zakázané dohody a zneužívání dominantního postavení v ČR*. Vyd. 1. Praha: C.H. Beck, 2010
- POSNER, E. A. *Law and social norms*. 2. vyd., 1. Harvard Univ. Press paperback ed. Cambridge, Mass. [u.a.]: Harvard Univ. Press, 2002
- RAMSAY, I. *Consumer law and policy: text and materials on regulating consumer markets*. 3. vyd., Oxford Hart Publishing, 2013
- RAMSAY, I. *Rationales for Intervention in the Consumer Marketplace*. London, Office of Fair Trading. 1984
- RUDDEN, B. a D. PHELAN. *Basic community cases*. 2. vyd. New York: Oxford University Press, 1997
- ŠVESTKA, J. a kol. *Občanský zákoník: komentář*. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer, 2014

ŠTENGLOVÁ, I. A kol. *Zákon o obchodních korporacích: komentář*. 1. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2013

VANÍČEK, Z. *Zákon o elektronických komunikacích: komentář*. Praha,: Linde, 2008

### ***Články a jiné odborné práce***

GLOVER, Richard. *Regulatory offences and reverse burdens: the "licensing approach"*. In *Journal of Criminal Law*. 71(3), s. 259-277, 2007

MORAN, Michael. *The rise of the regulatory state in Britain*. In *Parliamentary Affairs* 54 (1): s. 19-34, 2001

MAJONE, Giandomenico. *From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes. in the Mode of Governance*. In *Journal of Public Policy* 17(2) s. 139-167, 1997

PROSSER, T. *Regulation and Social Solidarity*. In *Journal of Law and Society*, 33: s. 364–387, 2006

TIMSIT, G. *La régulation: La notion et le phénomène*. In *Revue française d'administration publique*, s. 6 a n. 109, 2004

VAN ERP, Judith. *Reputational sanctions in private and public regulation*. In *Erasmus Law Review*. 01/05, s. 145-162, 2005

### ***Judikatura***

#### **Česká judikatura**

Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 30. června 2003 č.j. S001/03-3250/03-ORP

Rozsudek NSS sp. zn. 5 As 22/2006 ze dne 19.6.2007

Rozsudek NSS sp. zn. 9 Afs 59/2011 ze dne 28.3.2012

## **Zahraniční a evropská judikatura**

Rozhodnutí U.S. Supreme Court ze dne 22. 4. 1912, *United States v. Terminal Railroad Ass'n*, 224 U.S. 383 (1912), No. 386

Rozsudek ESD ve věci C-27/76 *United Brands v. Komise*, ECR 207, 1978

Rozsudek ESD ve věci C-62/86 *AKZO v. Komise*, 1991

Rozsudek ESD ve věci *Sea Containers/Stena Sealink* 94/19, ÚV L 15/8, 1993

Rozhodnutí Komise ze dne 21.5.2003 *Deutsche Telekom AG*, COMP/C-1/37.451, 37.578, 37.579

Rozhodnutí U.S. Supreme Court ze dne 13. 1. 2004, *Verizon Communications Inc. v. Law Offices of Curtis V. Trinko, LLP*, 540 U.S. 398 (2004) 305 F.3d 89

Rozhodnutí Conseil constitutionnel ze dne 10. 6. 2009 č. n° 2009-580 DC

Rozhodnutí Komise ve věci veřejné podpory SA.32866 (2011/N) – Greece „*Broadband development in Greek rural areas*“, C(2011)8122, 10. 11. 2011

## **Právní předpisy**

### **České právní předpisy**

Zákon č. 63/1991 Sb., o ochraně hospodářské soutěže

Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 273/1996 Sb., o působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

Usnesení vlády č. 877/2007, jímž se schvalují Obecné zásady pro ohodnocení dopadů regulace RIA

Opatření obecné povahy č. OOP/8/07.2005-11, kterým se stanoví náležitosti a podmínky referenční nabídky zpřístupnění účastnického vedení, vydané Českým telekomunikačním úřadem dne 1. července 2005, ve znění pozdějších opatření obecné povahy

Opatření obecné povahy č. OOP/1/02.2008-2, kterým se stanoví relevantní trhy v oboru elektronických komunikací, včetně kritérií pro hodnocení významné tržní síly, vydané Českým telekomunikačním úřadem dne 20. února 2008, ve znění pozdějších opatření obecné povahy

Opatření obecné povahy Českého telekomunikačního úřadu č. OOP/4/03.2006-3, kterým se stanoví metodika účelového členění nákladů a výnosů a jejich přiřazování a určuje se struktura vykazovaných informací, ve znění opatření obecné povahy Českého telekomunikačního úřadu č. OOP/4/12.2011-19

### **Evropské právní předpisy**

Směrnice č. 2002/21/ES o společném předpisovém rámci pro sítě a služby elektronických komunikací (rámcová směrnice), ÚV L 108/33, 24.4.2002

Směrnice Evropského Parlamentu a Rady 2002/22/ES ze dne 7. března 2002 o univerzální službě a právech uživatelů týkajících se sítí a služeb elektronických komunikací (směrnice o univerzální službě) ÚV L 108, 24.4.2002

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES ze dne 13. října 2003 o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství a o změně směrnice Rady 96/61/ES, ÚV L 275, 25.10.2003

### *Soft Law*

Oznámení Komise o analýze relevantních trhů a určení soutěžitele s významnou tržní silou podle regulačního rámce Společenství pro oblast sítí a služeb elektronických komunikací, ÚV C 165, 11.7.2002

Sdělení Komise o použití pravidel hospodářské soutěže na dohody o přístupu v odvětví telekomunikací ze dne 22.8.1998, č. 98/C 265/02, ÚV C 265/2

Pokyny Společenství k použití pravidel státní podpory ve vztahu k rychlému zavádění širokopásmových sítí“ č. 2009/C 235/04, ÚV C 235, 30. 9. 2009

Doporučení Komise ze dne 11.9.2013 o konzistentních povinnostech nediskriminace a metodikách výpočtu nákladů s cílem podpořit hospodářskou soutěž a zlepšit podmínky pro investice do širokopásmového připojení ÚV C(2013)

### *Ostatní*

Týden. *Mobilní volání loni zlevnilo. Česko na evropském průměru.* 02.01.2014  
[http://www.tyden.cz/rubriky/byznys/mobily/mobilni-volani-loni-zlevnilo-cesko-na-evropskem-prumeru\\_293520.html#.UxxIpxl5P9N](http://www.tyden.cz/rubriky/byznys/mobily/mobilni-volani-loni-zlevnilo-cesko-na-evropskem-prumeru_293520.html#.UxxIpxl5P9N) [cit. 9. 3. 2014]

Hospodářské noviny. *Volný žaluje o čtyři miliardy Telefoniku O2.* 31. 3. 2011  
<http://hn.ihned.cz/c1-51415930-volny-zaluje-o-ctyri-miliardy-telefoniku-o2>  
[cit. 9. 3. 2014]

Metodika definování relevantních trhů, analýzy relevantních trhů, posouzení významné tržní síly a určení nápravných opatření v oblasti elektronických komunikací v České republice  
[http://www.ctu.cz/1/download/Analzy%20relevantnich%20trhu/Metodika\\_definovani\\_relevantnich\\_trhu.pdf](http://www.ctu.cz/1/download/Analzy%20relevantnich%20trhu/Metodika_definovani_relevantnich_trhu.pdf) [cit. 8. 3. 2014]

*Systém pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů,*  
[http://europa.eu/legislation\\_summaries/energy/european\\_energy\\_policy/l2\\_8012\\_cs.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/energy/european_energy_policy/l2_8012_cs.htm) [cit. 1. 3. 2014]

Český telekomunikační úřad. *Oznámení Českého telekomunikačního úřadu o Vyhlášení výběrového řízení za účelem udělení práv k využívání rádiových kmitočtů k zajištění veřejné komunikační sítě v pásmech 800 MHz, 1800 MHz a 2600 MHz,* <http://www.ctu.cz/ctu-online/vyberova-rizeni-dle-zek/vyberova-rizeni-pro-pridel-radiovych-kmitoctu.html?action=detail&ArticleId=10625> [cit. 26. 2. 2014]

Organisation for Economic Co-operation and Development. *Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis (RIA)*. 2008, s. 4.  
<http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44789472.pdf> [cit. 8. 3. 2014]

Guidelines vydávané Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže  
<http://www.uohs.cz/cs/hospodarska-soutez/spojovani-soutezitelu/guidelines-ke-spojovani-soutezitelu.html> [cit. 2. 3. 2014].

*Independent regulator and competition authority for the UK communications industries,* <http://www.ofcom.org.uk/> [cit. 5. 3. 2014]

British Gas Group. *Privatisation and demerger queries.* <http://www.bg-group.com/280/investors/shareholder-centre/privatisation-and-demerger-queries/> [cit. 3. 3. 2014]

## Résumé

### Diplomová práce: Regulace a její vliv na jednání podnikatele

Regulace je velmi široký pojem, jenž popisuje rozsáhlé aktivity státu a dalších subjektů, které mají za cíl usměrňovat činnosti podnikatelů tak, aby byl podporován rozvoj hospodářské soutěže a zároveň byli ochráněni spotřebitelé a další subjekty.

Tato práce analyzuje ekonomické i jiné důvody pro regulaci trhů a popisuje techniky regulace. Regulace se zaměřuje zejména na zmenšování či odstraňování důsledků selhání trhu, které může být způsobené celou řadou faktorů, jako jsou existence monopolů nebo přirozených monopolů, nepřiměřené zisky, externality, informační asymetrie, nerovná vyjednávací síla, protisoutěžní chování a predátorské ceny, užívání veřejných statků nebo problémy spojené s nepřetržitostí a dostupností poskytování služeb. Tato tržní selhání mohou být odstraněna nebo minimalizována pomocí různých regulačních strategií, které jsou vybrány daným státem. Výběr regulační strategie by měl být založen na důkladném zhodnocení dopadů regulace provedeném před zavedením konkrétního opatření. Regulační strategie lze rozdělit do následujících skupin: nařízení a kontrola (C&C regulace), tedy nejvíce striktní forma regulace, kdy zákonodárce a/nebo regulátor zavádějí konkrétní pravidlo, které je závazné pro všechny podnikatele, kteří spadají do působnosti takového opatření, a následně případně dodržování daného pravidla vymáhá, pokud není dobrovolně dodržováno podnikatelem. Příkladem méně striktních regulačních opatření jsou například motivační regulace, přímé intervence, soutěžněprávní pravidla, obchodovatelné povolenky, regulace pomocí smlouvy nebo regulace pomocí informování.

Všechny tyto metody regulace mají dopady na soutěžní prostředí mezi podnikateli na relevantním trhu a na cenovou politiku podnikatelů a obecně na

podnikatelské chování vůči spotřebitelům a dalším subjektům. Práce popisuje a hodnotí tyto dopady a navrhuje okrajově také možné budoucí úpravy současných regulačních strategií.

### **Klíčová slova**

regulace, jednání podnikatele, telekomunikace, soutěžní právo

## **Abstract**

### **Diploma thesis: Regulation and its impact on the conduct of an undertaking**

Regulation is a very large term that describes a wide scope of activities of the state and other entities that aim at channelling the activities of the undertakings in order to enhance competition and protect consumers and other third parties.

This paper analyses the economic and other rationale for regulating markets and describes techniques of regulation. Regulation mainly focuses on mitigating or removing market failures that are caused by a number of factors: existence of monopolies or natural monopolies, windfall profits, externalities, information inadequacy, unequal bargaining power, anticompetitive behaviour and predatory pricing, use of public goods or problems with continuity and availability of services. These market failures can be removed or mitigated by a number of different regulatory strategies that are chosen by the relevant state. The choice of regulatory strategy shall be based on a thorough regulatory impact assessment carried out before the implementation of the specific measure. Regulatory strategies can be grouped in the following regulation schemes: first of all, command and control regulation, the strictest type of regulation, under which the legislator and/or regulator impose a specific rule binding upon all the undertakings falling within the scope of the regulation and then eventually enforce such rule if not respected voluntarily by the undertaking. In addition, alternative regulatory strategies consisting in less onerous measures are, for example, incentive regulation, direct intervention, competition rules, tradable permits, contract regulation or disclosure regulation.

All these methods of intervention have impacts on the competition between the undertakings on the relevant market as well as on the

undertaking's pricing strategies and generally on the undertaking's behaviour towards consumers and other third parties. The paper describes and evaluates such impacts and provides also a brief overview of possible modifications of the current regulatory strategies in the future.

### **Key Words**

Regulation, Conduct of an undertaking, Telecommunications, Competition Law