



## Platforma Rozumné právo: Tresty za protisoutěžní jednání mají být přísné, nikoliv drakonické

V Praze 31. ledna 2022 – Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (ÚOHS) dlouhodobě ukládá za protisoutěžní jednání vysoké pokuty, které nemají v jiných oblastech státní správy obdoby. Přísné trestání kartelů či zneužití dominantního postavení, což je považováno za skutečné „zločiny“ proti spotřebitelům, jsou namístě. Trestání ze strany soutěžního úřadu by však mělo též respektovat zásady proporcionality a rovného zacházení, které se projevují mj. tím, že za méně závažné prohřešky proti soutěžním pravidlům budou ukládány relativně nižší pokuty. Aktuální metodika pro ukládání pokut, kterou ÚOHS přijal a kterou se řídí, však tyto principy nenaplnuje. Její aplikace vedla bez jakéhokoliv přechodného období k dramatickému zvýšení pokut za stejný typ jednání oproti minulosti a neumožňuje dostatečnou diferenciaci trestů pro různě závažná protiprávní jednání. ÚOHS zároveň v rozporu s obecně platnými zásadami správního trestání nezohledňuje při výpočtu pokuty skutečnost, že se část, a to třeba i podstatná, protisoutěžního jednání uskutečnila za účinnosti předchozí, mírnější, metodiky pro výpočet pokut. To by se mělo co nejdříve změnit.

### Doporučení:

- Vyzýváme ÚOHS, aby co nejdříve přistoupil k úpravě své metodiky pro ukládání pokut tak, aby za stejný typ jednání nedocházelo k neodůvodněným extrémním nárůstům výše pokut oproti minulosti.
  - Při změně pravidel pro ukládání pokut je třeba zohledňovat situace, v nichž se protiprávní jednání uskutečnilo z podstatné části za účinnosti mírnějších pravidel pro ukládání pokut.
  - Metodika pro ukládání pokut a způsob její aplikace ze strany soutěžního úřadu musí umožňovat řádnou diferenciaci pokut tak, aby přísnější tresty byly ukládány za nejzávažnější typy protisoutěžního jednání (jako jsou kartely či vylučovací zneužití dominance), kdežto za méně závažná protisoutěžní jednání (např. vertikální omezení) budou ukládány relativně mírnější sankce.
  - Je rovněž vhodné, aby v souladu s judikaturou unijních soudů pravidla pro ukládání pokut rozlišovala mezi jednorázovým porušením soutěžního práva a déletrvajícím přestupkem.
  - Do doby přijetí nové metodiky by měl ÚOHS upravit svou aplikační praxi tak, aby již nyní s využitím správního uvážení a flexibility, kterou mu současná pravidla nabízejí, promítl uvedené zásady do své sankční politiky.
1. Soutěžní (antimonopolní, kartelové) právo zakazuje typicky jednání, jehož cílem je narušení hospodářské soutěže, tedy konkurence mezi podnikateli. Typickými a nejzávažnějšími způsoby porušení soutěžního práva jsou kartelové dohody mezi konkurenty o cenách, o rozdělení trhu nebo o ovlivnění tendru. Do stejné kategorie spadají i zneužití dominantního postavení, a to zejména tehdy, pokud je jeho účelem vyloučení konkurentů z trhu. Kromě toho však soutěžní právo zakazuje i méně závažná jednání, u nichž narušení soutěže není cílem, ale následkem. Za méně závažná jsou považována i jednání, která neomezují soutěž mezi značkami (*inter-brand competition*), ale pouze soutěž uvnitř jedné značky (*intra-brand competition*). Mezi ta patří zejména většina omezení v tzv. vertikálních (distribučních) dohodách. Dohledem nad dodržováním těchto zákazů jsou ve většině států pověřeny soutěžní úřady. V České republice se jedná o Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (ÚOHS).



2. V rámci tzv. veřejnoprávního vymáhání soutěžního práva jsou typickými sankcemi za protisoutěžní jednání pokuty. Ty v soutěžním právu mohou dosahovat velké výše, neboť musí být dostatečně citelné i pro „velké“ podnikatele tak, aby je do budoucna odradily od protisoutěžního jednání. ÚOHS, podobně jako třeba Evropská komise nebo slovenský Protimonopolný úrad, může ukládat pokuty až do výše 10 % (celosvětového) obratu celé podnikatelské skupiny za poslední účetní období před vydáním rozhodnutí.<sup>1</sup> Tento limit je jednotný pro všechny typy protisoutěžního jednání bez ohledu na jejich typovou závažnost. Další zákonná pravidla pro určení výměry pokuty jsou velice obecná (má se přihlídnout k závažnosti přestupku, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům a k okolnostem, za nichž byl spáchán, k jednání účastníka v průběhu řízení a jeho případné snaze odstranit škodlivé následky),<sup>2</sup> a poskytují tedy ÚOHS velkou míru správního uvážení.
3. V situaci, v níž soutěžní úřady mají své pravomoci pro ukládání vysokých pokut definovány takto široce a nekonkrétně, přistupují k přijímání podrobnějších pravidel, která mají zajistit větší transparentnost a předvídatelnost sankční politiky. Tato pravidla mají nejčastěji formu tzv. měkkého práva (*soft law*). Nejsou tedy vydávána formou obecně závazného právního předpisu, ale formou interně přijatého, avšak uveřejněného dokumentu. Úřady jsou svým vlastním *soft law* vázány a podnikatelé se takto publikovaných pravidel mohou vůči soutěžním úřadům dovolávat, a to i před soudem.
4. ÚOHS přijal svou první metodiku pro ukládání pokut v roce 2006 (**Původní metodika**).<sup>3</sup> Ta byla s účinností k 24. 4. 2018 nahrazena metodikou novou, která má formu „Příkazu Předsedy“ a která se aplikuje dodnes (**Nová metodika**).<sup>4</sup> Jedním z cílů nových pravidel bylo zvýšení pokut tak, aby bylo dosaženo jejich odrazujícího účinku.<sup>5</sup>
5. Průběžné zvyšování pokut za protisoutěžní jednání je samo o sobě legitimním postupem k zajištění odrazujícího efektu. Nová metodika však vedla k bezprecedentnímu skokovému zvýšení pokut za některé typy protisoutěžního jednání, typicky ty méně závažné, aniž by bylo k dispozici jakékoli přechodné období. ÚOHS navíc aplikuje Novou metodiku (a tedy vysoké sankce) ve všech správních řízeních zahájených po jejím vydání (tedy po 24. 4. 2018), a to bez ohledu na to, že část, a to třeba i podstatná, trvání protisoutěžního jednání spadá do období účinnosti původní, podstatně mírnější, metodiky. To znamená, že v době páchání minimálně části přestupku jeho pachatel nemohl vědět, že mu hrozí přísnější trest, protože Nová metodika ještě ani neexistovala. Jde tedy fakticky o případ tzv. retroaktivního uplatňování práva, což je zásadně nepřípustné.
6. Všechny tyto problémy lze dobře ilustrovat na případě správního trestání protisoutěžního jednání ve formě vertikálního určování cen pro další prodej (*resale price maintenance, RPM*). Tento typ jednání spadá, i podle samotného ÚOHS, mezi středně závažné typy deliktů. Rovněž tvoří podstatnou část agendy ÚOHS (ačkoli

---

<sup>1</sup> § 22a odst. 2 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, ve znění pozdějších předpisů (ZOHS)

<sup>2</sup> § 22b odst. 1 ZOHS.

<sup>3</sup> Zásady postupu Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže při stanovování výše pokut podle § 22 odst. 2 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, ve znění pozdějších úprav.

<sup>4</sup> Postup při stanovení výše pokut ukládaných za porušení zákona o ochraně hospodářské soutěže. Dostupné na: [https://www.uohs.cz/download/Legislativa/HS/CR/Metodika\\_pokut\\_2018\\_04.pdf](https://www.uohs.cz/download/Legislativa/HS/CR/Metodika_pokut_2018_04.pdf)

<sup>5</sup> Viz čl. 1.6 Metodiky z roku 2018.



- některé jiné soutěžní úřady jeho stíhání dlouhodobě nepovažují za prioritu). Původní a Nová metodika mají v zásadě stejný postup pro výpočet pokuty: (i) nejprve se vymezí tržby dotčené protisoutěžním jednáním, dále (ii) se v rámci individualizace (závažnosti jednání) určí procentuální podíl těchto tržeb sloužící jako základ pro výpočet pokuty, který (iii) se vynásobí koeficientem času odrážejícím dobu trvání protisoutěžního jednání.
7. Jakkoliv základní algoritmus pro výpočet pokuty zůstal stejný a RPM dohody jsou i nadále považována za delikty se středním stupněm závažnosti, došlo v Nové metodice k zásadní změně parametrů uvedených v bodech (ii) a (iii). Zatímco podle Původní metodiky se pro tento typ deliktů bral jako základní procentní podíl 0–1 % z dotčeného obratu, podle Nové metodiky je to již 3–10 % z dotčeného obratu. Zároveň v bodě (iii) algoritmu došlo ke zvýšení maximálního koeficientu času ze 3 na 10 (trvání protisoutěžního jednání v délce 10 a více let).
  8. V důsledku této změny dochází aplikací Nové metodiky k dramatickému zvýšení pokut za tento typ jednání. Při zachování ostatních okolností rozhodných pro určení výše pokuty jsou pokuty ukládané podle Nové metodiky 10krát až 30krát vyšší, než kolik by činily podle původních pravidel. V případě velkých podnikatelů, kteří obchodují na jednom relevantním trhu, pak rozdíly mezi pokutou vypočtenou „původním“ a „novým“ způsobem mohou činit v absolutním vyjádření desítky až stovky milionů korun. Nová metodika také velice často vede k uplatnění zákonného stropu (pokuta podle vypočtená shora popsáním vzorcem by činila např. 20 % z ročního obratu, avšak ze zákona lze uložit pokutu „pouze“ do výše 10 % z obratu). V důsledku Nové metodiky je tak v nezanedbatelném množství případů zcela nemožná individualizace správního trestu, neboť ÚOHS nemá prostor zohlednit případné přitěžující a polehčující okolnosti. Je totiž uložena pokuta v maximální možné výši, kterou zákon za porušení soutěžního práva stanoví.
  9. Zřejmě nejméně přijatelným důsledkem Nové metodiky je skutečnost, že vertikální omezení jsou v relativním měřítku (vyjádřeném výší pokuty jako procenta z obratu) postihovány mnohem přísněji než nejzávažnější protisoutěžní delikty, jako jsou komplexní dohody konkurentů o cenách či rozdělení trhu, popř. bid rigging (kartelové dohody týkající se výběrových řízení a účasti v nich).
  10. Názorová platforma Rozumné právo nerozporuje, že ÚOHS je oprávněn změnit své soft law a touto změnou cílit na ukládání vyšších sankcí. Nová pravidla by měl použít na jednání spáchaná v minulosti, pouze pokud se nová metodika jeví jako „rozumně předvídatelná“, protože jinak by porušil zásady legitimního očekávání a zákazu retroaktivity. Podobně pak argumentoval i Krajský soud v Brně, kdy k použití Původní metodiky uvedl, že takový zásah do právní jistoty, jakým je změna v aplikaci pravidel pro ukládání pokut, by byl legitimní v případě, že se změnou bylo možné rozumně počítat.<sup>6</sup>
  11. Zvýšení pokuty za totožné jednání pouze v důsledku aplikace Nové metodiky a beze změn ostatních okolností, zejména okolností, které jsou v moci pokutovaného subjektu nebo se jej přímo dotýkají, nelze podle názorové platformy Rozumné právo považovat za „rozumně předvídatelné“. Markantní rozdíl v pokutách uložených při použití Předchozí a Nové metodiky, a to bez jakéhokoliv opodstatnění či odůvodnění tak významného posunu,

<sup>6</sup> Rozsudek Krajský soud v Brně č. j. 62 Ca 37/2009 ve věci *České dráhy, a.s.* ze dne 21. 4. 2011. Jak Krajský soud v Brně uvedl: „Přehodnocení předchozího postupu žalovaného (i obecně správního orgánu) za nezměněného právního stavu není vyloučeno, ale je zásahem do právní jistoty, jehož legitimita závisí na otázce, do jaké míry mohl adresát právní normy rozumně počítat s tím, že se správní praxe změní.“



je zásahem do základních principů právního státu, zejména principů právní jistoty, rovnosti a předvídatelnosti práva.

12. Nová metodika rovněž nijak nezohledňuje ani nezavádí jakoukoliv formu přechodného období, které by řešilo situace, v nichž (podstatná) část posuzovaného jednání byla spáchána za doby účinnosti Původní metodiky. Takový přístup však naráží na ústavní limity, protože mj. nectí zásadu, podle níž se v případě změny úpravy relevantní pro protiprávní čin pro hodnocení činu má použít mírnější úprava (*lex mitior*).
13. Nová metodika pro ukládání pokut a její aplikace ze strany ÚOHS zároveň neumožňuje při rozhodování o výši sankce zohlednit velmi krátkou dobu trvání údajného přestupku. Při výpočtu pokuty za protisoutěžní jednání trvající méně než jeden rok totiž Nová metodika upravuje výši pokuty pomocí koeficientu času, který vždy činí hodnotu 1. Praktickým důsledkem toho je, že dvě obsahově identické dohody narušující soutěž, z nichž jedna by trvala několik dní či týdnů a druhá celý rok, jsou trestány pokutou ve stejné výši, a to navzdory zásadnímu rozdílu v materiální nebezpečnosti obou jednání. To je v rozporu s principem proporcionality ukládání trestů a rovného zacházení s účastníky řízení o soutěžněprávních přestupcích. To ostatně potvrzuje i unijní judikatura v oblasti soutěžního práva,<sup>7</sup> podle níž soutěžní úřady mají navzdory existenci případně odlišné vlastní metodiky pro výpočet pokut zohledňovat vždy skutečnou délku trvání protisoutěžního jednání.
14. Z vyjádření představitelů ÚOHS na Svatomartinské konferenci v roce 2021 vyplývá, že si jsou některých úskalí Nové metodiky vědomi a že probíhají práce na její revizi. Názorová platforma Rozumné právo takovou revizi doporučuje s tím, že je potřeba urychleně odstranit shora uvedené problémy. Je třeba zavést pravidlo, které umožní zohledňovat situace, v nichž se protiprávní jednání uskutečnilo z podstatné části za doby aplikace mírnějších pravidel pro ukládání pokut. Upravená metodika pro ukládání pokut a způsob jejich aplikace ze strany soutěžního úřadu musí umožňovat řádnou diferenciaci pokut tak, aby poměrně přísnější tresty byly ukládány za nejzávažnější typy protisoutěžního jednání, kdežto za méně závažná protisoutěžní jednání budou ukládány relativně nižší sankce. Je rovněž vhodné, aby pravidla pro ukládání pokut v souladu s judikaturou unijních soudů rozlišovala mezi jednorázovým porušením soutěžního práva a déletrvajícím deliktem, a tedy zavedla podrobnější pravidla zohledňující dobu trvání deliktu kratší než jeden rok. Do doby přijetí nové metodiky pak názorová platforma Rozumné právo doporučuje, aby ÚOHS upravil svou aplikační praxi a již nyní promítl uvedené zásady do své sankční politiky.
15. Členové názorové platformy Rozumné právo jsou obecně připraveni poskytnout veřejným institucím svou součinnost a expertízu. ÚOHS pak nabízejí asistenci při úpravě pravidel pro ukládání pokut za protisoutěžní jednání.

Schvalování tohoto stanoviska se neúčastnil Tomáš Gřivna.

---

<sup>7</sup> Rozsudky T-220/00 ze dne 9. 6. 2003 ve věci *Cheil Jedang proti Komisi*, T-101/05 ze dne 12. 12. 2007 ve věci *BASF and UCB proti Komisi*, T-566/08 ze dne 13. 9. 2013 ve věci *Total Raffinage Marketing proti Komisi*.



### Co je názorová platforma Rozumné právo?

Názorová platforma Rozumné právo je nezávislá expertní skupina právníků působících v nejrůznějších oborech práva v praxi i v akademii. Jejím cílem je poskytnout vládě, parlamentu a dalším veřejným institucím odbornou oponenturu návrhů zákonů a dalších regulačních opatření a zároveň sloužit jako rezervoár podnětů pro jejich racionální implementaci v tuzemských podmínkách. Platforma Rozumné právo není spojena s žádnou politickou stranou nebo hnutím, obchodní společností nebo jinou institucí a všichni její členové vykonávají svou činnost bez nároku na honorář nebo jinou odměnu. Stanoviska publikovaná na platformě Rozumné právo nejsou stanovisky organizací, v nichž členové názorové platformy působí.

### Členové názorové platformy Rozumné právo k 31. lednu 2022

- Václav Bílý, finanční právo
- Marie Brejchová, prezidentka Unie podnikových právníků
- Petr Bříza, mezinárodní právo soukromé a právo EU
- Hana Gawlasová, pracovní právo a právo elektronických komunikací
- Tomáš Gřivna, trestní právo
- Jan Klouda, korporátní právo a compliance
- Adéla Havlová, právo veřejných zakázek
- Robert Neruda, právo hospodářské soutěže
- Petra Nováková, daňové právo
- Tomáš Richter, insolvenční právo
- Ondřej Trubač, daňové právo
- Jan Wintr, ústavní právo

K řešení dílčích otázek mohou být přizváni další odborníci z různých, i neprávních oblastí.

**Web:** [www.rozumnepravo.cz](http://www.rozumnepravo.cz)

**LinkedIn:** [Rozumné právo](https://www.linkedin.com/company/rozumnepravo)

**Twitter:** [@RozumneP](https://twitter.com/RozumneP)

**Kontakt pro média:** [tajemnik@rozumnepravo.cz](mailto:tajemnik@rozumnepravo.cz)