

Zásady postupu Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže při stanovování výše pokut podle § 22 odst. 2 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, v platném znění

I. Úvod

1. Účelem tohoto materiálu je veřejně deklarovat, jakým způsobem bude Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „Úřad“) postupovat při stanovování pokut soutěžitelům – účastníkům řízení – v řízeních vedených podle zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), v platném znění (dále jen „zákon“).

2. Těmito zásadami se bude Úřad řídit ve všech správních řízeních zahájených po dni publikování tohoto materiálu, v nichž bude ukládána pokuta.

3. Publikace zásad pro ukládání pokut umožní soutěžitelům dopředu alespoň řádově odhadnout, jaká peněžitá sankce je může postihnout, dopustí-li se jednání, které je v rozporu se zákonem. Jde o krok směřující ke zvýšení transparentnosti aplikační činnosti Úřadu.

4. Zásady se týkají pouze postupu Úřadu při stanovování pokut za porušení zákazů zákonem stanovených (§ 22 odst. 2 zákona). Zásady se naopak žádným způsobem netýkají ukládání procesních pokut [§ 22 odst. 1 písm. a) a b) zákona], pokut za jednání v rozporu s vykonatelným rozhodnutím, včetně neplnění opatření uložených podle zákona (§ 22 odst. 2 a 3 zákona); zásady se rovněž nevztahují na ukládání pokut za správní delikty podle zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

II. Obecná východiska

5. Úřad může podle § 22 odst. 2 zákona uložit soutěžitelům pokutu, jestliže úmyslně nebo z nedbalosti poruší zákazy stanovené

- v § 3 odst. 1 zákona – zákaz uzavírání a plnění dohod narušujících soutěž,
- v § 11 odst. 1 zákona – zákaz zneužití dominantního postavení,
- v § 18 odst. 1 zákona – zákaz uskutečňování spojení před právní mocí rozhodnutí o jeho povolení

nebo jestliže neplní opatření uložená

- podle § 7 odst. 2 zákona nebo § 11 odst. 4 zákona, která umožňují alternativní ukončení správního řízení bez vydání rozhodnutí o spáchání správního deliktu)
- nebo podle § 18 odst. 5 zákona (opatření k obnově účinné soutěže ukládaná v případech uskutečnění spojení soutěžitelů v rozporu s rozhodnutím o nepovolení spojení).

Úřad je podle shodného ustanovení oprávněn ukládat pokuty i za porušení čl.

81 a 82 Smlouvy ES (zákaz dohod narušujících soutěž a zneužití dominantního postavení), vede-li řízení s komunitární prvkem (§ 21a odst. 5 zákona).

6. Pokutu lze uložit v rozmezí do 10,000.000,- Kč nebo do 10 % čistého obratu za poslední ukončené účetní období příslušného soutěžitele, a to podle toho, která částka je vyšší. Znamená to, že je-li ukládána pokuta ve výši převyšující 10,000.000,- Kč, nesmí současně překročit 10 % čistého obratu pokutovaného soutěžitele, a naopak – překračuje-li 10 % obratu, nesmí zároveň překročit částku 10,000.000,- Kč.

7. Úřad je při rozhodování o výši konkrétní pokuty povinen přihlídnout zejména k *závažnosti*, případnému *opakování* a *délce trvání* porušování zákona.

8. Mimo to Úřad při svém rozhodování bere v potaz i *subjektivní stránku deliktu*, tedy skutečnost, zda k porušení zákona došlo úmyslným jednáním soutěžitele či pouze z nedbalosti.

9. Ukládání pokut za protisoutěžní jednání se uskutečňuje za užití širokého diskrečního oprávnění Úřadu. Ve správním soudnictví je přitom poskytována ochrana účastníkům řízení při překročení nebo zneužití tohoto oprávnění. Aby k tomu nedocházelo, musí Úřad ve svých rozhodnutích řádně posoudit všechna zákonem stanovená kritéria pro uložení pokuty, ale i ostatní z tohoto pohledu relevantní skutečnosti, a to jednotlivě i ve vzájemném kontextu.

10. Úřad při ukládání pokut podle § 22 odst. 2 zákona vychází z principů, jež jsou obsaženy v aktuálních pravidlech pro ukládání pokut, které přijala Evropská komise[1]. Zároveň však Úřad při ukládání pokut zohledňuje specifika českého právního prostředí a stupeň soutěžní kultury v České republice. Úřad ve své rozhodovací činnosti plně respektuje existující judikaturu správních soudů v oblasti správního trestání protisoutěžního jednání a přihlíží k dosavadní rozhodovací praxi Úřadu. Respektování těchto principiálních zdrojů je zárukou, že Úřad bude postupovat podle shodných pravidel, a tedy předvídatelně, ať ukládá pokutu za porušení vnitrostátního soutěžního práva, nebo jestliže postupuje podle práva evropského. Daný systém rovněž zajistí, že porušení čl. 81 a 82 Smlouvy ES budou trestána principiálně podle stejných pravidel bez ohledu na to, zda dané řízení vede Komise či Úřad.

11. Je možné, že aplikace dále uvedených zásad povede v jednotlivých případech k ukládání vyšších pokut. Doposud Úřad ve svých rozhodnutích ukládal pokuty v dolní polovině zákonem stanovené sazby, a to i v případě nejzávažnějšího protisoutěžního jednání. Do budoucna je třeba více diferencovat a využívat zákonem stanoveného rozpětí v plném rozsahu tak, aby bylo dostatečně odlišeno trestání méně závažných případů na straně jedné a deliktů s nejzávažnějšími dopady na ekonomiku a spotřebitele. Nejzávažnější porušení pravidel hospodářské soutěže, které trvalo dlouhodobě, které se týkalo významného trhu a jež mělo velmi negativní, popř. nenapravitelný dopad na spotřebitele bude do budoucna trestáno správními sankcemi, které se budou blížit horní hranici zákonem stanoveného rozpětí.

12. Trendem naznačeným v předchozím bodě však není dotčena povinnost zajistit přiměřenost a předvídatelnost ukládaných pokut. Požadavek zohlednění výše sankcí uložených v dřívějších řízeních však nelze vykládat jako požadavek na stanovení totožné výše pokuty jako v obdobných případech řešených Úřadem v minulosti. Jak vyplývá z ustálené judikatury evropských soudů, k níž lze podpůrně přihlídnout, může soutěžní úřad kdykoli přizpůsobit výši ukládaných pokut, pokud to vyžaduje účinná aplikace soutěžního práva. Uložení vyšší pokuty oproti předchozí praxi, a to i v podobných případech, nelze samo o sobě

považovat za protiprávní postup, resp. postup, který by byl v rozporu se zásadou ukládání trestů jen na základě zákona[2].

13. Vše naznačuje, že i v České republice došlo ke změně praktické soutěžní politiky. Úřad, jak vyplývá z opakovaných veřejných prohlášení jeho představitelů či praktické činnosti, v daleko větší míře klade důraz na prevenci protisoutěžního jednání. V případě méně závažného protisoutěžního jednání, jehož následky je možno napravit, je soutěžitelům dána možnost změnit své jednání či přijmout prosoutěžní závazky, které odstraní závadný stav, a tím se vyhnout zahájení správního řízení pro porušení soutěžního práva, popř. vydání sankčního rozhodnutí. Na straně druhé tam, kde v případě prokázaného protisoutěžního jednání uvedený odklon od sankčního řízení není možný nebo vhodný, je nezbytné, aby o to intenzivněji byly užívány jiné nástroje, které má Úřad k dispozici k plnění svého úkolu, kterým je ochrana hospodářské soutěže před jejím narušováním, tedy zejména pokuty a opatření k nápravě.

14. Zásady dále uvedené nebudou ze strany Úřadu aplikovány v nestandardních případech, kdy je možné specifika případu a míru odlišnosti stručně a jasně definovat a kde takový odlišný postup vyžadují principy přiměřenosti a spravedlnosti.

15. Dále uvedenými zásadami není dotčena aplikace programu mírnějšího režimu při ukládání pokut u zakázaných dohod narušujících soutěž, při jejichž splnění lze členům takových zakázaných dohod neuložit pokutu nebo výši pokuty podstatně snížit (tzv. leniency program).

III. Základní zásady ukládání pokut

16. Při stanovování výše pokuty v každém jednotlivém případě bude nutně docházet k tomu, že různým soutěžitelům bude za stejně závažný delikt ukládána pokuta v různé výši (tj. v různé absolutní částce), neboť pouze dostatečná individualizace pokuty ukládané tomu kterému soutěžiteli odpovídá zásadě rovného či spravedlivého trestu. Tento postup plně odpovídá judikatuře českých i evropských soudů. Uložení pokut v různé výši jednotlivým účastníkům za stejné nebo podobné protisoutěžní jednání respektuje zásadu, podle níž při ukládání pokut musí být zohledněna hospodářská výkonnost každého soutěžitele tak, aby byl zajištěn *dostatečný odstrašující efekt*[3].

17. Při ukládání pokuty podle § 22 odst. 2 zákona bude Úřad postupovat ve *dvou krocích* – nejprve stanoví základní částku pokuty pro každého soutěžitele zúčastněného na protisoutěžním jednání. Následně Úřad vyhodnotí polehčující a přitěžující okolnosti, které ve vztahu k jednotlivým soutěžitelům vedou ke zvýšení nebo snížení pokuty.

18. *Stanovení základní částky pokuty* se uskutečňuje jednotlivě pro každého soutěžitele zúčastněného na protisoutěžním jednání, jemuž je pokuta ukládána. Základní částka pokuty reflektuje obrat dosažený konkrétním soutěžitelem z prodeje zboží či služeb, jichž se narušení soutěže přímo nebo nepřímo týká, a to na vymezeném geografickém relevantním trhu (dále též „hodnota prodeju“), typovou závažnost protisoutěžního jednání a délku protisoutěžního jednání.

19. Úřad bude při určování hodnoty prodejů konkrétního soutěžitele vycházet z informací, které jsou mu k dispozici a které mají nejvyšší vypovídací schopnost. Jestliže takové informace poskytnuté soutěžitelem jsou neúplné, zjevně nepravdivé či jinak nedůvěryhodné, určí Úřad hodnotu prodejů na základě částečných informací, které získal od dotčeného soutěžitele, a/nebo na základě jakékoli jiné informace, kterou považuje za relevantní (např. odhadem odborníka z příslušného oboru).

20. *Posouzení závažnosti* bude Úřadem prováděno případ od případu pro všechny typy protisoutěžního jednání, neboť při hodnocení závažnosti jednání musí Úřad přihlížet ke značnému počtu skutečností, jejichž povaha a význam se mění podle druhu daného jednání a jeho zvláštních okolností[4]. V úvahu je třeba brát zejm. dopady na soutěž a na spotřebitele.

21. Z dosavadní rozhodovací praxe, která nebyla zpochybněna správními soudy, vyplývá, že existují *tři základní kategorie* protisoutěžního jednání, postižitelného podle § 22 odst. 2 zákona, lišící se svou typovou nebezpečností pro soutěž.

22. Do kategorie *velmi závažných deliktů* spadají zejména horizontální dohody o cenách, o rozdělení trhu či omezení výroby, zneužití dominantního postavení soutěžiteli s výrazným dopadem na širší skupinu spotřebitelů, uskutečnění spojení v rozporu s pravomocným rozhodnutím Úřadu a neplnění opatření uložených Úřadem dle § 18 odst. 5 zákona.

23. Za *závažné delikty* Úřad považuje zejména jiné horizontální dohody, vertikální dohody o určení cen pro další prodej a o rozdělení trhu, jiná zneužití dominantního postavení či porušení zákazu uskutečňování spojení podle § 18 odst. 1 zákona v jiných případech, než je uvedeno v bodě 22.

24. Za *typově méně závažné delikty* Úřad považuje jiné vertikální dohody menšího významu s omezeným vlivem na spotřebitele, které zasahují pouze malou část trhu, a další méně závažná narušení soutěže.

25. Úřad v dosavadní praxi ve shodě s dosavadní metodikou Komise pro ukládání pokut rozlišoval při určování výše pokuty tři kategorie správních deliktů podle délky protisoutěžního jednání, a to protisoutěžní jednání krátkodobá (0 až 1 rok), střednědobá (1 rok až 10 let) a dlouhodobá (delší než 10 let).

26. Toto členění se však ukazuje být nedostatečné; vzhledem k široké paletě modelových situací, ke kterým může dojít – od protisoutěžního jednání spočívajícího v jednorázovém činu po mnoho desítek let trvající delikt, doposud prováděné členění není schopno dostatečným způsobem odrazit skutečnou délku protisoutěžního jednání do konkrétní výše pokuty.

27. Úřad, ve shodě s postupem Komise, bude do budoucna přesněji zohledňovat délku trvání protisoutěžního jednání a do pokuty promítat *konkrétní délku účasti na protisoutěžním jednání* se zaokrouhlením na jeden rok.

28. Základní částka pokuty se stanoví jako podíl hodnoty prodejů (tzv. výchozí podíl), vynásobený koeficientem času.

29. *Výchozí podíl* se stanoví v závislosti na stupni závažnosti protiprávního jednání, a to zpravidla

- do 3 % hodnoty prodeje u velmi závažných deliktů,
- do 1 % hodnoty prodeje u závažných deliktů, a
- do 0,5 % hodnoty prodeje u méně závažných deliktů.

30. Při stanovení výchozího podílu Úřad vezme dále v úvahu zejména též společný tržní podíl všech zúčastněných podniků, geografické území, na němž k protisoutěžnímu jednání došlo, a skutečnost, zda toto protisoutěžní jednání bylo realizováno či nikoli; to neplatí, pokud tyto okolnosti již byly zohledněny v rámci posouzení závažnosti jednání.

31. *Koeficient času* se stanoví úměrně k počtu let trvání deliktu, přičemž v případě deliktu trvajících méně než rok je roven jedné a v případě deliktu trvajících 10 a více let je roven třem.

32. Po určení základní částky pokuty Úřad podle okolností případu posoudí, zda u každého jednotlivého soutěžitele existují přitěžující nebo polehčující okolnosti, které by byly důvodem ke zvýšení nebo snížení pokuty nad úroveň základní částky. Všechny přitěžující a polehčující okolnosti přitom vyhodnotí jak jednotlivě, tak ve vzájemném kontextu.

33. *Mezi přitěžující okolnosti*, které mohou vést k navýšení pokuty, patří zejména tyto skutečnosti:

- a) účastník měl ve vztahu k dalším účastníkům vedoucí nebo iniciační roli;
- b) účastník se dopustil úmyslného porušení zákona;
- c) účastník prováděl jakékoli kroky z cílem donutit jiné soutěžitele účastnit se na jednání narušujícím soutěž;
- d) účastník se podle pravomocného rozhodnutí v minulosti dopustil jednání narušujícího soutěž; za zvlášť přitěžující se považuje, pokud se v minulosti dopustil typově shodného jednání (např. došlo k opakovanému uzavření dohody o rozdělení trhu);
- e) účastník zavedl jakékoli opatření proti jiným soutěžitelům s cílem posílit praktiky, které představují protiprávní jednání.

Při zohlednění všech přitěžujících okolností může být základní částka navýšena celkem až o 50 %.

34. *Za polehčující okolnosti*, které, budou-li v řízení prokázány, povedou k dodatečnému snížení základní částky pokuty, Úřad považuje zejména následující skutečnosti:

- a) účastník byl ve vztahu k dalším účastníkům v pasivní či „následovnické“ roli;
- b) spolupráce účastníka s Úřadem významně přispěla k objasnění deliktu; tím není dotčeno uplatnění tzv. leniency programu;

c) účastník svou účast na protisoutěžním jednání ukončil ještě před zahájením šetření Úřadem, případně bezprostředně po prvním úkonu Úřadu při šetření nebo ve správním řízení či po kontrole provedené Úřadem; to neplatí v případě utajovaného protisoutěžního jednání;

d) účastník řízení porušil zákon nedbalostně;

e) účast účastníka řízení na protisoutěžním jednání byla omezená (to platí zejména tehdy, prokáže-li účastník řízení, že v průběhu doby, po níž byl účastníkem dohody narušující soutěž, se ve skutečnosti vyhnul její aplikaci vlastním konkurenčním jednáním na trhu).

Při zohlednění všech polehčujících okolností může být základní částka pokuty snížena až o 50 %.

35. Za polehčující okolnost naopak Úřad nepovažuje situaci, kdy se soutěžitel podílel na protisoutěžním jednání kratší dobu, než ostatní, neboť tato skutečnost je zohledňována při stanovení základní částky. V případech úmyslného protisoutěžního jednání pak Úřad za polehčující okolnost nebude považovat skutečnost, že se účastník řízení dopustil jednorázového, resp. neopakovaného porušení zákona.

IV. Zvláštní situace

36. Ukládaná pokuta je schopná plnit své základní funkce, tj. funkci represivní a preventivní, pouze tehdy, jestliže je natolik významná, že se porušiteli soutěžních pravidel jeho jednání nevyplatí. Pokud soutěžitel měl ze svého protisoutěžního jednání *prospěch*, popř. způsobil-li svým jednáním *škodu* jiným soutěžitelům nebo spotřebitelům, měla by pokuta, má-li plnit všechny výše uvedené funkce, být vyšší než získaný prospěch nebo způsobená škoda. Kde je možné zisk neoprávněně dosažený v důsledku protisoutěžního jednání nebo škodu jím způsobenou vypočítat nebo dostatečně kvalifikovaně odhadnout, zvýší Úřad pokutu tak, aby přesahovala výši zisků či způsobené škody.

37. Nevede-li aplikace předchozích zásad k uložení pokuty, která je schopna plnit ve vztahu ke konkrétnímu soutěžiteli potřebnou odstrašující funkci, zvýší Úřad pokutu ukládanou soutěžitelům, kteří dosahují obzvláště vysokého obrátu z jiných činností, než z prodeje zboží nebo služeb, jichž se protisoutěžní jednání týká.

38. V některých případech může být vhodné a přiměřené, aby Úřad v řízení uložil pouze *symbolickou pokutu*, bez ohledu na výši pokuty, kterou by bylo možné uložit podle těchto zásad. To může být případ zejména deliktů s nižší typovou nebezpečností, spáchaných z nedbalosti, které neměly negativní dopad na trh, které nemají za cíl narušení soutěže, a to především těch skutkových podstat, které doposud nebyly předmětem rozhodovací praxe Úřadu.

39. Ve výjimečných případech může Úřad při stanovování pokuty zohlednit *dlouhodobou platební neschopnost soutěžitele*, pokud mu budou předloženy objektivní podklady, prokazující, že uložení pokuty v původní výši by nezvratně ohrozilo hospodářskou životaschopnost dotčeného podniku. Pokuta naopak nebude snižována v případech, kdy je soutěžitel pouze v momentální nepříznivé nebo ztrátové ekonomické situaci.

[1] Pravidla o způsobu stanovení pokut ukládaných podle čl. 23 odst. 2 písm. a) Nařízení č. 1/2003

[2] Srov. naposledy rozsudek Soudu prvního stupně T-279/02 ze dne 6. 4. 2006 ve věci *Degussa v Komise*.

[3] Srov. rozsudek Soudu prvního stupně T-33/02 z 29. 11. 2005 ve věci *Brittania Alloys & Chemicals v Komise*

[4] Srov. rozsudek Soudu prvního stupně T-279/02 ze dne 6. 4. 2006 ve věci *Degussa v Komise*
