



PROCESNÍ NOVINKY V OBLASTI
VÝZNAMNÉ TRŽNÍ SÍLY

OBSAH

Úvodní slovo předsedy	3
I. Změny zákona od 1. července 2017	4
II. Alternativní procesní postup při řešení nekalých obchodních praktik ve vztazích mezi odběrateli a dodavatelem potravin	7
III. Nerovnováha smluvních podmínek ve věci Hruška. Příklad úspěšné aplikace závazků za účelem odstranění závadného stavu	13
IV. Vánoční dopis COOP Centra družstva. Příklad úspěšné aplikace závazků za účelem odstranění závadného stavu	15
V. Narovnání a procedura narovnání.....	17
VI. Institut utajení identity dodavatele ve smyslu zákona o významné tržní síle	20

Úřad pro ochranu hospodářské soutěže
tř. Kpt. Jaroše 7, 604 55 Brno
Redakční rada: Milena Marešová, Martin Švanda
Foto: archiv ÚOHS
Telefon: 542 167 111
E-mail: posta@compet.cz
<https://www.uohs.cz>
Uzávěrka textu: 30. 11. 2017
Grafická úprava: GRAFEX-AGENCY s. r. o.
Tisk: KLEINWÄCHTER holding s. r. o.

Úvodní slovo předsedy

Ani po osmi letech od svého zavedení do českého právního řádu nepřestává zákon o významné tržní síle a jejím zneužití stále vzbuzovat silné emoce a vyvolávat kontroverze mezi odbornou i laickou veřejností. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, který je od počátku účinnosti tohoto právního předpisu pověřen dozorem nad jeho dodržováním, se snaží na základě svých zkušeností nabytých v průběhu řady šetření i správních řízení úpravu doplňovat a precizovat tak, aby byla použitelná a podporovala rozvoj férového prostředí v oblasti potravinářského maloobchodu.

V průběhu roku 2017 bylo provedeno hned několik novelizací zákona, jimiž došlo mimo jiné ke zpřesněním a sjednocení pojmosloví v souvislosti s reformou správního práva trestního a dále k převzetí některých institutů a nástrojů obvyklých v právu ochrany hospodářské soutěže. Jedná se zejména o výslovné uzákonění možnosti provádět sektorové šetření, využít proceduru narovnání nebo chránit identitu dodavatele.

Od velké novely zákona v loňském roce Úřad zahájil v oblasti významné tržní síly celkem pět správních řízení, z toho ve dvou z nich již vydal rozhodnutí. Vzhledem k tomu, že prioritou Úřadu je dosáhnout pokud možno rychlé nápravy závadného stavu, nepadla ani v jednom z těchto případů sankce, ale byly vyřešeny tzv. alternativním způsobem, tedy přijetím závazků navržených účastníkem řízení.

V tomto informačním listu podrobně informujeme o všech legislativních změnách, kterými zákon v letošním roce prošel, a přibližujeme možnosti, které přináší zavedení procedury narovnání a možnost utajit identitu dodavatele. Další text pak detailně rozebírá alternativní řešení případů a postup Úřadu při jeho využití.

Petr Rafaj

předseda Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže



I. Změny zákona od 1. července 2017

V průběhu roku 2017 došlo k několika změnám zákona č. 395/2009 Sb., o významné tržní síle při prodeji zemědělských a potravinářských produktů a jejím zneužití, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o významné tržní síle“ nebo „zákon“ či „ZVTS“). Veškeré tyto změny jsou účinné od 1. července 2017 a jsou tak svázány s účinností kodifikačního balíčku správního práva trestního.

I.1. Sektorové šetření

K prvním změnám došlo přijetím zákona č. 104/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 181/2014 Sb., o kybernetické bezpečnosti a o změně souvisejících zákonů (zákon o kybernetické bezpečnosti), a některé další zákony (dále jen „zákon“).

Touto novelou bylo do zákona o významné tržní síle vloženo nové ustanovení § 5a, které zakládá oprávnění Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (dále též „ÚOHS“ či „Úřad“) provádět sektorová šetření. Principiálně se jedná o obdobné oprávnění, jako je obsaženo v § 20 odst. 2 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně hospodářské soutěže“ nebo „ZOHS“), přičemž nové ustanovení § 5a v odst. 2 odkazuje právě na použití příslušných pasáží zákona o ochraně hospodářské soutěže.

Před touto novelou Úřad neměl v ZVTS výslovné zmocnění k provádění sektorových šetření a při realizaci sektorových šetření se opíral o ustanovení § 7 zákona o významné tržní síle, kde bylo pouze uvedeno, že na řízení vedené Úřadem ve věcech zneužití významné tržní síly, jakož i na jeho vyšetřovací oprávnění, se přiměřeně použijí ustanovení zákona o ochraně hospodářské soutěže. To, že výslovné zákonné zmocnění k provádění sektorového šetření v zákoně o významné tržní síle chybělo, zásadně

ztěžovalo postavení Úřadu v případech, kdy plošné šetření zahájil a prováděl.

V této souvislosti lze poukázat na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 7. 10. 2016, č.j. 30 A 116/2016-68. Žalobce Kaufland Česká republika, v. o. s., se žalobou domáhal ochrany před nezákonným zásahem Úřadu, spočívajícím ve vedení sektorového šetření. Žalobce uváděl, že Úřad nemá podle ZVTS zákonné zmocnění provádět sektorová šetření, neboť sektorová šetření nejsou ani řízením, ani vyšetřovacím oprávněním ve smyslu § 7 odst. 1 ZVTS. Soud v této věci nakonec dospěl k závěru, že Úřad využil jedno ze standardních vyšetřovacích oprávnění, a to žádost o poskytnutí informací podle § 21e zákona o ochraně hospodářské soutěže, uvedl právní důvod a účel této žádosti. V daném případě se tedy podle názoru Krajského soudu v Brně nejednalo o postup v rámci správního řízení, ale o postup v rámci dozoru. Soud uzavřel, že administrativní dozor je jistou formou kontroly, která může být pojata různě, tedy i jako kontrola namátková či průběžná. Protože se výkon dozoru děje zpravidla skrze dozorová či vyšetřovací oprávnění, k jejichž použití má Úřad zákonem založenou pravomoc, může provádět i tzv. sektorová šetření. Definitivní rozuzlení celého právního sporu však Úřad teprve očekává, protože věc se aktuálně nachází před Nejvyšším správním soudem.

Ve stejném duchu lze nahlížet i na změnu formulace v ustanovení § 7, který obsahuje zmocnění Úřadu k provádění dozoru. Nově byl pojem „řízení“ nahrazen slovy „výkon dozoru a řízení“.

I.2. Údaje z informačních systémů

Poměrně značně se rozšířilo oprávnění Úřadu získávat informace potřebné k řádnému výkonu jeho činnosti z informačních systémů veřejné správy. Úřad se totiž v některých případech potýkal s obtížným dohledáváním osobních údajů nutných k identifikaci subjektů, například osob svědků ve správním řízení.

Nově vložené ustanovení § 7a stanoví, že Úřad může při výkonu působnosti využívat údaje ze základního registru obyvatel (například jméno/jména, příjmení, datum a místo narození, adresu místa pobytu, a to i u cizinců, datum úmrtí), dále údaje z informačního systému evidence obyvatel (opět jméno/jména, příjmení i rodné, datum a místo narození, rodné číslo, trvalý pobyt, počátek a konec trvalého pobytu, státní občanství) a z informačního systému cizinců (rovněž údaje o jménu/jménech, příjmení i rodného, datum a místo narození, státní občanství, státní příslušnost). Při využívání těchto údajů však musí Úřad vždy využít pouze ty údaje, které jsou nezbytně nutné pro splnění daného úkolu v rámci činnosti Úřadu.

I.3. Změny související s kodifikací správního práva trestního

Od 1. července 2017 je účinná kodifikace správního práva trestního a s ní související balíček kodifikačních zákonů, mezi nimi i novela zákona o významné tržní síle. Přestože je kodifikace poměrně obsáhlá, nepřináší zásadní posun a do značné míry představuje uzákonění dosavadní judikatury správních soudů či nauky v oblasti správního trestání. Není tedy žádnou novinkou, že na oblast správního trestání jsou aplikovány analogické instituty jako v trestním právu. Na druhou stranu má však agenda významné tržní síly svá specifika, na základě kterých jsou některá ustanovení nového zák. č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, na tomto úseku veřejné správy vyloučena.

K podstatným změnám zákona o významné tržní síle došlo novelou č. 183/2017 Sb., kterou se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích (dále jen „změnový zákon“). Některé změny nezastírají inspiraci zákonem o ochraně hospodářské soutěže, jedná se zejména o zakotvení tzv. prioritizace či institutu narovnání, ve zbytku jde o změny úzce se vztahující k agendě významné tržní síly.

Existence nové kodifikace přestupkového práva se v textu ZVTS promítla především do změny pojmosloví, kdy původně užívaný pojem „správní delikt“ byl nahrazen pojmem „přestupek“.

V důsledku změnového zákona byl z původního ustanovení § 5 ZVTS odstraněn odstavec 2, který umožňoval Úřadu odložit podnět, neshledal-li jej Úřad důvodným. Úřad při zvažování důvodnosti posuzoval závažnost a povahu jednání, způsob provedení a počet subjektů, které byly jednáním dotčeny. Toto ustanovení mělo umožnit Úřadu věnovat se pouze těm nejzávažnějším případům porušení ZVTS.

Nicméně, i přes tuto změnu má Úřad po novele stále prostor pro to, řešit pouze závažné případy porušení ZVTS. Novelou provedenou změnovým zákonem byl do ZVTS vložen nový § 9, podle jehož odstavce 5 je Úřad oprávněn věc po předběžném prošetření usnesením odložit, jestliže není veřejný zájem na jejím dalším šetření. Při zvažování existence veřejného zájmu Úřad přihlíží zejména k povaze jednání, způsobu jeho provedení a počtu dotčených subjektů.

Další změna, kterou přinesl změnový zákon, je obsažena v ustanovení § 8 odst. 6 ZVTS. Podle tohoto ustanovení Úřad v případě, že uzná odběratele vinným z porušení ZVTS a odběratel se k porušení přizná, sníží pokutu, o jejíž výši jej informoval ve sdělení výhrad, o 20 %, a to pokud má Úřad za to, že s ohledem na povahu a závažnost porušení ZVTS je taková výše pokuty dostatečná (tzv. „narovnání“). V podrobnostech odkazujeme na samostatný článek o narovnání a proceduře narovnání.

Reforma správního práva trestního dále upřesnila působnost zákona o významné tržní síle. Ten se nyní vztahuje i na přestupek spáchaný v cizině právnickou osobou nebo podnikající fyzickou osobou, která nemá sídlo v České republice, byl-li spáchan ve prospěch odběratele s významnou tržní silou, který má sídlo v ČR nebo má na území ČR umístěn podnik nebo organizační složku, anebo v ČR alespoň vykonává svoji činnost nebo zde má svůj majetek. Tato úprava má zabránit tomu, aby zahraniční mateřské společnosti odběratelů působících na území České republiky uzavíraly smlouvy porušující ZVTS s dodavateli ve prospěch dceřiných společností.

Zásadní změnu přinesl odst. 4 ustanovení § 9 ZVTS, podle kterého mohou nyní dodavatelé poskytující Úřadu důvěrné informace a podklady k přestupku podat žádost o utajení své identity. Tento nový institut v ZVTS

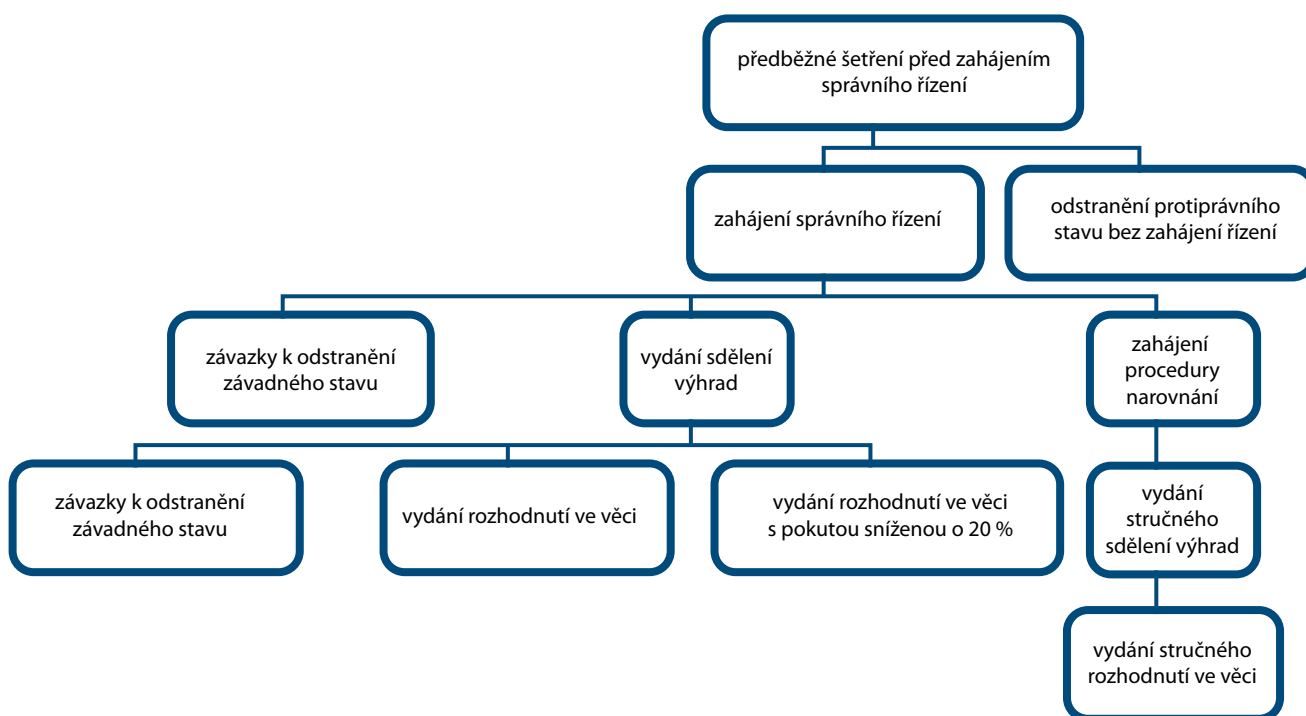
má přinést větší jistotu dodavatelům, kteří poukážou na nekalé jednání odběratelů, v tom, že jejich podnět k prošetření takového jednání nebude mít za následek případné „vylistování“ jejich zboží a ukončení spolupráce s řetězcem. V podrobnostech opět odkazujeme na samostatný článek tohoto Informačního listu.

Za zmínku stojí také nová úprava promlčecí doby, která nově činí deset let, přičemž maximální promlčecí doba v případě přerušení jejího běhu činí čtrnáct let. Odlišná je přitom promlčecí doba u přešupků podle § 8 odst. 2 písm. a), b) ZVTS, která činí tři roky, maximálně pět let.

S novou kodifikací správního práva trestního se poněkud zkomplikovala situace Úřadu při posuzování přešupků. Při své činnosti totiž Úřad musí současně pracovat s minimálně čtyřmi právními předpisy, a to se správním řádem, zákonem o odpovědnosti za přešupky a řízení o nich, zákonem o ochraně hospodářské soutěže a zákonem o významné tržní síle. Úprava obsažená v zákoně o významné tržní síle představuje speciální právní úpravu vůči zákonu o odpovědnosti za přešupky a řízení o nich, a ačkoliv do značné míry kopíruje právní úpravu na úseku práva hospodářské soutěže, včetně vyloučení aplikace obdobných institutů (například upuštění od potrestání, ústní jednání či zásada reformationis in peius), představuje speciální právní úpravu i vůči tomuto zákonu.

Luděk Svoboda
Jana Zmeškalová

Předběžné šetření a správní řízení v agendě VTS



II. Alternativní procesní postup při řešení nekalých obchodních praktik ve vztazích mezi odběrateli a dodavateli potravin

Úřad pro ochranu hospodářské soutěže provádí dozor nad dodržováním zákona o významné tržní síle, jehož cílem je zamezení zneužití významné tržní síly v souvislosti s nákupem potravin za účelem jejich dalšího prodeje nebo službami s tímto nákupem nebo prodejem potravin souvisejícími. Úřad se přitom v rámci své zákonné kompetence snaží vystupovat nejen z pozice orgánu kontrolujícího a vynucujícího dodržování práva prostřednictvím daných sankčních nástrojů, ale rozvíjí rovněž určitou preventivní činnost, stejně jako usiluje o dosažení účelu zákona i pomocí spolupráce s jednotlivými šetřenými subjekty, které jsou podezřelé z možného porušení zákona o významné tržní síle.

Právní úprava regulující oblast významné tržní síly letos opět doznala dalších změn, a to v souvislosti s přijetím dvou novelizujících zákonů,¹⁾ které Úřadu umožňují využívat i některé nové procesní postupy při řešení nekalých obchodních praktik ve vztazích mezi odběrateli a dodavateli potravin. Cílem následujícího textu je přiblížit tzv. alternativní procesní postup, který má vést k odstranění protiprávního stavu i bez zahájení správního řízení, popřípadě bez vydání sankčního rozhodnutí o spáchání přestupku a uložení správního trestu.

II.1. Činnost Úřadu při postihování nekalých obchodních praktik

Výkon dozоровé pravomoci Úřadu v oblasti kontroly významné tržní síly vede k odhalování a následnému postihování nekalých obchodních praktik v odběratelsko-dodavatelském potravinářském řetězci. Činnost Úřadu má přitom formu dohledu ex post – Úřad

vyhodnocuje, zda jednáním šetřeného subjektu (odběratele či nákupní aliance ve smyslu ZVTS) nedošlo k porušení zákona o významné tržní síle, ať už formou nesplnění zákonných požadavků týkajících se náležitostí smlouvy mezi odběratelem a dodavatelem či formou uplatňování nekalé obchodní praktiky.

Má-li Úřad za to, že došlo k porušení zákona o významné tržní síle, řídí se formálním postupem upraveným v rámci ZVTS. Právní úprava v takových případech předpokládá zahájení správního řízení, shromáždění potřebných důkazů a deklarování toho, zda došlo ke spáchání přestupku a případné uložení pokuty, respektive opatření k nápravě. Podle zákona o významné tržní síle může Úřad rozhodnout o zastavení správního řízení za podmínky, že účastník řízení Úřadu navrhne závazky, jejichž splněním se odstraní závadný stav.

II.1.1. Naplňování účelu zákona o významné tržní síle

Při naplňování účelu zákona o významné tržní síle a při zajišťování plnění z něj plynoucích právních povinností ovšem nelze vystačit toliko s mocenskými prostředky, tím méně pak jen s využíváním pravomoci trestat. Veřejná správa má totiž působit svou nepřetržitou, pozitivní činností k odstraňování podmínek a příležitostí k páčání protiprávních činů. Správní trest má mít své místo tam, kde jiné prostředky (i nepravní) nevedou k cíli nebo jsou nedostatečné.²⁾

Úřad jakožto ústřední orgán státní správy by proto měl při výkonu svých pravomocí postupovat spíše zdrženlivě a neměl by zasahovat do jednotlivých autonomních sfér dotčených subjektů a jejich vzájemných vztahů nad míru nezbytně nutnou.

1) Jedná se o zákon č. 104/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 181/2014 Sb., o kybernetické bezpečnosti a o změně souvisejících zákonů (zákon o kybernetické bezpečnosti), a některé další zákony; a dále o zákon č. 183/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích. Oba zákony nabyly účinnosti dne 1. 7. 2017.

2) Srov. Prášková, H. Základy odpovědnosti za správní delikty. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, 446 s. S. 41.

Z principu ultima ratio, který vyjadřuje subsidiaritu trestní represe (respektive správního trestání), plyne, že smyslem veškerých ústavních a mezinárodních záruk pro rozhodování ve věcech trestních je zohlednění toho, že trestání jednotlivce veřejnou mocí představuje jeden z nejintenzivnějších zásahů veřejné moci do autonomní sféry jednotlivce. Opatření omezující základní lidská práva a svobody však nesmějí svými negativními důsledky přesahovat pozitiva, která představuje veřejný zájem na těchto opatřeních (princip přiměřenosti).³⁾

Při respektování uvedených principů tedy Úřad přistupuje k zahájení správního řízení, respektive k ukládání sankcí za porušení práva pouze tehdy, je-li to s ohledem na zákonem chráněný zájem nezbytné. Zákon o významné tržní síle přitom umožňuje tzv. prioritizovat činnost Úřadu tak, aby se nezabýval podněty, na jejichž dalším projednávání není veřejný zájem. Úřad je totiž oprávněn k tomu, aby, aniž řízení zahájí, mohl po předběžném prošetření věc usnesením odložit, jestliže na vedení správního řízení není veřejný zájem s ohledem na míru závažnosti posuzovaného jednání; přitom přihlíží zejména k povaze jednání, způsobu jeho provedení a počtu dotčených subjektů.

II.1.2. Využití alternativního procesního postupu

Smyslem činnosti Úřadu spočívající v dozoru nad dodržováním zákona o významné tržní síle je sledování veřejného zájmu v podobě ochrany slabší smluvní strany a narovnání obchodních vztahů mezi odběrateli a dodavatelem potravin. Pro dosažení daného cíle je podle názoru Úřadu nutné nejen efektivně odhalovat nekalé obchodní praktiky a následně účinně postihovat zjištěné protiprávní jednání v rámci správního řízení, ale v určitých případech je žádoucí rovněž využívat tzv. alternativní postup, který by přispěl k procesně

rychlejší a účinnější nápravě nezákonného jednání obchodních řetězců, a to mimo správní řízení. Prakticky se jedná především o možnost šetřených subjektů (odběratelů či nákupních aliancí ve smyslu ZVTS) podílet se vlastní iniciativou na odstranění závadného stavu ještě před tím, než Úřad rozhodne o spáchání přestupku a uloží těmto subjektům pokutu.

Spolupráce mezi Úřadem a subjekty, které jsou podezřívány ze spáchání přestupku podle zákona o významné tržní síle, může za určitých podmínek vést k rychlé a účinné nápravě narušení či ohrožení dodavatelsko-odběratelského vztahu. V případech, kdy jsou odběratelé (respektive nákupní aliance) ochotni ze své vlastní iniciativy své protizákonné jednání napravit, je Úřad připraven přistoupit k alternativnímu procesnímu postupu; pokud dojde k nápravě závadného stavu, nepřikročí k zahájení správního řízení.

Partnerský přístup mezi Úřadem a dotčenými subjekty tak může v mnoha případech vést k efektivnějšímu (rychlejšímu a jistějšímu) odstranění protiprávního stavu a narovnání dodavatelsko-odběratelského vztahu. Rychlost tohoto řešení souvisí s méně rigidním alternativním procesním postupem, vyšší jistota pak pramení z předpokladu, že subjekty se vnitřně ztotožní spíše s opatřením, které si přijmou samy, byť po formálních krocích učiněných ze strany Úřadu, než se sankcí, která je udělována vždy proti vůli jejího adresáta.

Další část textu je tedy věnována podrobnějšímu vymezení kritérií, ke kterým bude Úřad přihlížet při posouzení, zda je určitý případ vhodný k aplikaci alternativního přístupu při řešení nekalých obchodních praktik, a dále se zabývá rovněž pravidly, kterými se při tom bude Úřad řídit.

II.2. Odstranění protiprávního stavu bez zahájení správního řízení

Úřad má v rámci provádění dozoru nad dodržováním zákona o významné tržní síle (dle § 5 ZVTS) oprávnění vést šetření před zahájením správního řízení (dále též „předběžné šetření“), a to za účelem ověření, zda je dáno důvodné podezření z porušení zákona o významné tržní síle. Předběžné šetření může vyústit v zahájení správního řízení, pokud takové podezření

3) Srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2016, sp. zn. 5 As 104/2013, a též nálezy Ústavního soudu ze dne 13. 5. 1998, sp. zn. Pl. ÚS 25/97. K principu přiměřenosti při výkonu státní moci dále srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 28. 1. 2004, sp. zn. I. ÚS 546/03: *Základním atributem právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR) je ochrana základních práv jednotlivce, do nichž je státní moc oprávněna zasahovat pouze ve výjimečných případech [...] stát sám vyvíjí pouze takovou aktivitu, kterou do této sféry sám nezasahuje, resp. zasahuje pouze v případech, které jsou odůvodněny určitým veřejným zájmem a kdy je takový zásah proporcionální (přiměřený) s ohledem na cíle, jichž má být dosaženo.* Příp. srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 18. 2. 2010, sp. zn. I. ÚS 1849/08, kde je uvedeno, že zvolený způsob výkonu veřejné moci, který s sebou nese zásah do základních práv osob, musí též vždy obstát z hlediska principu proporcionality.

existuje. Úřad je však oprávněn v souladu s § 9 odst. 5 ZVTS řízení ne zahájit, pokud na jeho vedení není veřejný zájem.

Veřejný zájem na vedení správního řízení v zásadě nebude dán v případech, kdy se šetřené subjekty (původci závadného stavu) zavážou učinit opatření, která povedou k rychlému odstranění protiprávního stavu a účinnému narovnání odběratelsko-dodavatelských vztahů. V takových případech by pak Úřad měl být připraven správní řízení za podmínky splnění navržených opatření ne zahajovat a přistoupit k alternativnímu procesnímu postupu.

II.2.1. Případy vhodné k odstranění protiprávního stavu bez zahájení řízení

Pokud skutečnosti zjištěné v předběžném šetření odůvodňují podezření z porušení zákona o významné tržní síle, vyhodnotí Úřad předběžně typovou závažnost předmětného jednání, povahu jednání, způsob jeho provedení a počet dotčených subjektů, včetně možnosti odstranění protiprávního stavu opatřeními ze strany odběratelů či nákupních aliancí (tj. původců závadného stavu).

Úřad zastává stanovisko, že v některých případech je účinnější upustit od zahájení správního řízení (a tedy od případného rozhodnutí o spáchání přestupku, respektive o uložení pokuty či opatření k nápravě) za podmínky, že v krátké době dojde díky aktivnímu přístupu šetřeného subjektu k odstranění protizákonných praktik a narovnání dodavatelsko-odběratelského vztahu, případně ke splnění zákonných požadavků týkajících se náležitostí smlouvy ve smyslu § 3a ZVTS. Pro odstranění protiprávního stavu bez zahájení řízení jsou vhodné případy, kdy

- a) ke škodlivému účinku na dodavatelsko-odběratelský vztah ještě nedošlo nebo ke škodlivému účinku sice došlo, ale v omezené míře;
- b) k závěru o podezření z porušení zákona o významné tržní síle není třeba provádět rozsáhlé šetření; a
- c) šetřený subjekt může učinit opatření, která povedou k rychlému odstranění protiprávního stavu a narovnání dodavatelsko-odběratelského vztahu.

Pro odstranění protiprávního stavu před zahájením správního řízení naopak zpravidla nejsou vhodné případy

- a) zpracovávající rozsáhlejší ekonomické a ekonomické analýzy; nebo
- b) pojednávající o nesplnění závazků podle § 6 odst. 2 ZVTS nebo nesplnění opatření k nápravě uloženého Úřadem podle § 6a ZVTS, respektive nesplnění jiné povinnosti stanovené rozhodnutím Úřadu.

II.2.2. Postup Úřadu při odstranění protiprávního stavu bez zahájení řízení

Pokud Úřad dospěje na základě předběžného šetření k závěru, že je případ vhodný k uplatnění alternativního postupu, sdělí šetřenému subjektu, kterého ze spáchání přestupku podezírá, v jakém jeho jednání spatřuje možné porušení zákona o významné tržní síle (dále též „sdělení podezření“).

Pokud šetřený subjekt, jemuž Úřad sdělil podezření, do deseti pracovních dnů Úřad písemně vyrozumí, že hodlá zcela odstranit vytykaný problém, který je v jeho jednání spatřován, vyzve jej Úřad, aby ve lhůtě ne delší než jeden měsíc předložil návrh opatření, jejichž provedení by vedlo k odstranění protiprávního stavu. Takový návrh musí obsahovat lhůty, ve kterých bude šetřený subjekt předmětná opatření plnit. Pokud je sdělení podezření adresováno více subjektům, musí návrh předložit všichni společně.

Úřad posoudí dostatečnost navržených opatření. Za dostatečná nelze považovat taková opatření, jejichž splnění závisí na nejistých okolnostech či k jejichž splnění nemá dojít bezprostředně. Navržená opatření musejí být takového charakteru a intenzity, aby jejich splnění bylo schopno samo o sobě ospravedlnit rezignaci na autoritativní deklaraci protiprávnosti jednání a na uložení správního trestu.

Pokud Úřad shledá navržená opatření dostatečnými, upustí od zahájení správního řízení a věc usnesením odloží. Usnesení o přijetí navržených opatření a odložení věci se oznámí šetřenému subjektu.

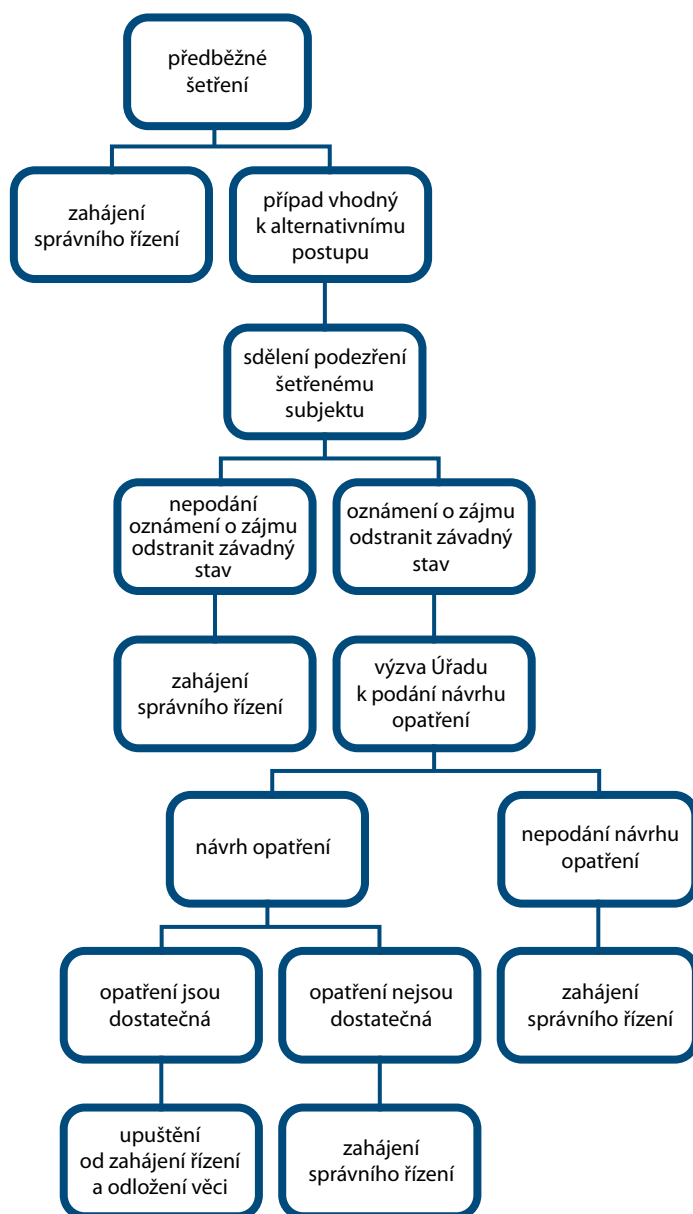
Pokud Úřad návrh opatření ve stanovené lhůtě neobdrží nebo pokud navržená opatření neshledá dostatečnými, vyrozumí o tom šetřený subjekt s tím, že je oprávněn zahájit v dané věci správní řízení. To platí i pro případ, že

- a) podstatně se změnila podmínky, které byly rozhodné pro přijetí navržených opatření;
- b) šetřený subjekt jedná v rozporu s přijatými navrženými opatřeními; nebo

c) navržená opatření byla přijata na základě nepravdivých nebo neúplných podkladů, údajů a informací.

Pokud Úřad přistoupil k předběžnému šetření na základě obdrženého podnětu, vyrozumí písemně toho, kdo podal podnět, o nezahájení řízení a informuje jej o tom, jaká opatření byla realizována za účelem odstranění protiprávního stavu.

Opatření před zahájením správního řízení



II.3. Návrh závazků v rámci správního řízení

Alternativní procesní postup, o němž bylo podrobně pojednáno výše, představuje situace, kdy dochází k odstranění protiprávního stavu, aniž by bylo zahájeno správní řízení. Ovšem i v rámci vedeného správního řízení lze mimo „standardní“ postup spočívající ve vydání rozhodnutí Úřadu o spáchání přestupku a případném uložení správního trestu rovněž přistoupit k určitému alternativnímu postupu, a to v podobě přijetí rozhodnutí o závazcích a zastavení správního řízení. Zákon o významné tržní síle stanoví pro takový způsob řešení věci základní podmínky – včas navržené závazky ze strany dotčeného subjektu (účastníka řízení, respektive obviněného) musí být dostatečné pro odstranění závadného stavu a současně se nesmí jednat o závažné zneužití významné tržní síly (§ 6 odst. 2, 3 ZVTS).

Pojem závažné zneužití významné tržní síly právní úprava blíže nespecifikuje, naplnění uvedeného pojmu může ale vyplynout obecně z míry dotčení veřejného zájmu, který zákon o významné tržní síle chrání, a to zejména z charakteru vytýkaného jednání dotčeného subjektu, újmy způsobené vytýkaným jednáním, z rozsahu postižených dodavatelů, délky trvání vytýkaného jednání a reálných možností uvedení dodavatelско-odběratelských vztahů do stavu, který by existoval, pokud by ke zneužití významné tržní síly nedošlo.

Dostatečnost navržených závazků ve smyslu jejich způsobilosti odstranit závadný stav lze pak hodnotit na základě posouzení, zda dané závazky směřují ke zdržení se jednání, ve kterém Úřad spatřuje možné porušení zákona o významné tržní síle, a to v celé šíři tohoto jednání, případně k odstranění důsledků tohoto jednání.

Úřad tedy zastává stanovisko, že v některých případech je v souladu s efektivním naplněním účelu zákona o významné tržní síle, pokud upustí od vydání rozhodnutí o spáchání přestupku (a od případného uložení pokuty či opatření k nápravě) a zastaví zahájené správní řízení za podmínky, že splněním závazků dotčeného subjektu, který je účastníkem správního řízení, se jeho jednání změní takovým způsobem, že dojde k rychlému odstranění protiprávního stavu.

II.3.1. Postup Úřadu při přijímání rozhodnutí o závazcích

Úřad vyhodnotí dostatečnost navržených závazků co do schopnosti odstranit závadný stav a obnovit narušený dodavatelско-odběratelský vztah. Za dostatečné nelze považovat takové závazky, jejichž splnění závisí na nejistých okolnostech nebo k jejichž splnění nemá dojít bezprostředně. Navržené závazky musí být takového charakteru a intenzity, že jejich splnění je schopno samo o sobě ospravedlnit zastavení probíhajícího správního řízení směřujícího k uložení pokuty a případně opatření k nápravě za jednání, které je považováno za přestupek podle zákona o významné tržní síle.

Pokud Úřad shledá závazky dostatečnými, uloží rozhodnutím dotčenému subjektu (účastníku řízení, respektive obviněnému) jejich splnění a stejným rozhodnutím sankční řízení zastaví. Úřad může v rozhodnutí o závazcích rovněž stanovit podmínky a povinnosti nutné k zajištění jejich splnění (§ 6 odst. 2 ZVTS). Před vydáním rozhodnutí o závazcích informuje Úřad dotčený subjekt o tom, zda takové podmínky a povinnosti hodlá stanovit. Pokud dotčený subjekt s jejich stanovením nesouhlasí, pokládají se závazky za nedostatečné.

Pokud Úřad návrh závazků neobdrží nebo jej obdrží po stanovené lhůtě (§ 6 odst. 3 ZVTS), aniž by se jednalo o případ hodný zvláštního zřetele, pokud vyhodnotí navržené závazky jako nedostatečné nebo pokud nejsou splněny další podmínky pro vydání rozhodnutí o závazcích, pokračuje ve správním řízení. Tuto skutečnost Úřad dotčenému subjektu písemně sdělí.

Úřad průběžně kontroluje plnění závazků, jejichž splněním podmínil zastavení správního řízení. Nesplnění uložených závazků přitom zakládá přestupek ve smyslu ustanovení § 8 odst. 1 písm. b) zákona o významné tržní síle.

I když bylo řízení zastaveno v důsledku přijetí závazků navržených dotčeným subjektem, Úřad může správní řízení znovu zahájit, pokud

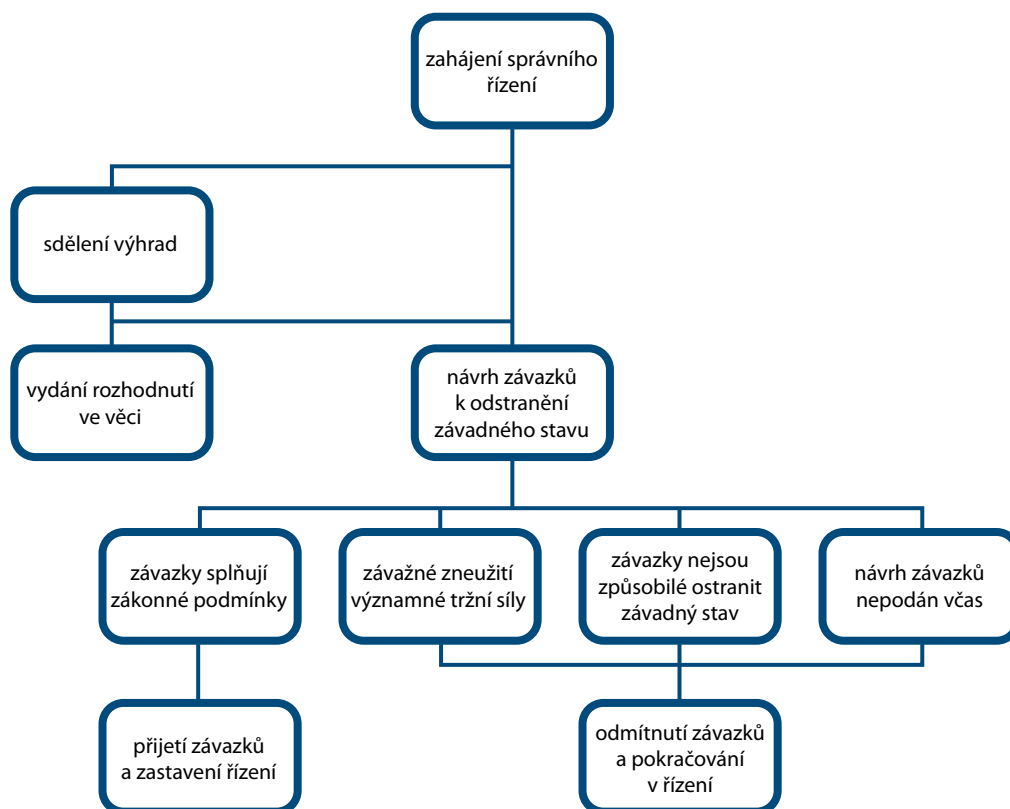
- a) podstatně se změnilы podmínky, které byly pro vydání rozhodnutí o zastavení řízení rozhodné;
- b) dotčený subjekt jedná v rozporu s uloženými závazky; nebo
- c) rozhodnutí o zastavení řízení bylo vydáno na základě nepravdivých nebo neúplných podkladů, údajů a informací (§ 6 odst. 4 ZVTS).

Závazky podle § 6 odst. 2 ZVTS je třeba odlišovat od opatření k nápravě ve smyslu ustanovení § 6a ZVTS. Opatření k nápravě jsou komplementárním institutem, k jehož použití může Úřad fakultativně přistoupit tehdy, jestliže v sankčním řízení dospěje k závěru, že samotná deklarace protiprávního jednání spolu s jeho zákazem do budoucna, ani případné uložení správního trestu ve formě pokuty, nepředstavují dostatečná opatření k dosažení účelu zákona o významné tržní síle.

V řízeních, která byla znovu zahájena podle předchozího odstavce, může Úřad rozhodnout o porušení zákona o významné tržní síle a uložit za něj pokutu, případně opatření k nápravě. V takových případech nebrání opětovnému zahájení řízení překážka věci rozhodnuté.

Tomáš Sochora
Jana Zmeškalová

Závazky po zahájení správního řízení



III. Nerovnováha smluvních podmínek ve věci Hruška. Příklad úspěšné aplikace závazků za účelem odstranění závadného stavu

Správní řízení sp. zn. S 128/2017/TS bylo vedeno se společností HRUŠKA, spol. s r.o., pro podezření z porušení ustanovení § 3a a § 4 odst. 1, 2 zákona o významné tržní síle. Nezákonnost postupu jmenované společnosti Úřad spatřoval v nedodržení zákonem stanovených podmínek pro povinné náležitosti smluv, dále v nedodržení požadavku zákona na písemnost smluv a konečně v uplatňování nekalé obchodní praktiky. Ta měla spočívat v tom, že v rámci kupních smluv pro rok 2016 společnost sjednávala jako odběratel se svými dodavateli působícími na trhu potravin v České republice smlouvy, jejichž součástí bylo ustanovení, dle kterého byl dodavatel oprávněn pohledávku za odběratelem jednostranně započíst, postoupit na třetí osobu, zastavit, případně jinak zatížit pouze s předchozím písemným souhlasem odběratele, přičemž pro případ porušení uvedeného ujednání bylo ve smlouvách stanoveno, že právní jednání učiněné v rozporu s tímto smluvním ujednáním je neplatné. V situaci, kdy došlo k porušení tohoto ustanovení, byla ve smlouvách stanovena smluvní pokuta ve výši 30 % z jednostranně započtené, postoupené, zastavené či jinak zatížené pohledávky.

Společnost Hruška v reakci na vytknuté nesrovnalosti reagovala návrhem závazků k odstranění závadného stavu. Tyto závazky spočívaly ve zdržení se vytykaného jednání do budoucna a v úpravě vytykaných aspektů dodavatelsko-odběratelských vztahů tak, aby tyto vztahy odpovídaly dikci zákona o významné tržní síle.

Vzhledem k tomu, že předmětné správní řízení bylo prvním řízením v agendě významné tržní síly, ve kterém došlo po novele č. 50/2016 Sb. k využití institutu závazků, zabýval se Úřad některými zajímavými otázkami. V prvé řadě šlo o otázku možnosti přijmout závazky i v případě jiného porušení zákona o významné

tržní síle nežli zneužití významné tržní síly. Úřad dovodil, že vzhledem k tomu, že zákon o významné tržní síle připouští možnost přijetí závazků u typově závažnějšího porušení zákona o významné tržní síle (tj. zneužití významné tržní síly), je nutné argumentem a maiori ad minus dovodit, že se možnost navržení závazků vztahuje i na typově méně závažné porušení zákona o významné tržní síle (v tomto případě nedodržení požadavku písemnosti smlouvy a zákonných náležitostí smlouvy mezi odběratelem s významnou tržní silou a dodavatelem dle § 3a zákona o významné tržní síle).

Úřad se v uvedeném rozhodnutí dále zabýval tím, zda byly naplněny podmínky pro přijetí závazků ve smyslu § 6 odst. 2 zákona o významné tržní síle, zejména hodnotil, jak zneužití významné tržní síly z hlediska závažnosti kvalifikovat.

Pojem závažné zneužití významné tržní síly zákon blíže nespecifikuje, naplnění uvedeného pojmu může ale vyplynout obecně z míry dotčení veřejného zájmu, který zákon o významné tržní síle chrání, a to zejména z charakteru vytykaného jednání účastníka řízení, újmy způsobené vytykaným jednáním, z rozsahu postižených dodavatelů, délky trvání vytykaného jednání a reálných možností uvedení dodavatelsko-odběratelských vztahů do stavu, který by existoval, pokud by ke zneužití významné tržní síly nedošlo.

K závažnému zneužití významné tržní síly dochází zejména tehdy, pokud zneužití významné tržní síly vedlo k eliminaci dotčených dodavatelů z trhu maloobchodního prodeje potravin nebo pokud by zneužitím významné tržní síly došlo k dlouhodobému pokřivení dodavatelsko-odběratelských vztahů.

Z dikce ustanovení § 6 odst. 2 zákona o významné tržní síle plyne, že otázkou závažnosti zneužití významné tržní síly se z povahy věci nelze zabývat v případech návrhu závazků k odstranění závadného stavu spočívajícího v jiném porušení zákona o významné tržní síle než ve zneužití významné tržní síly.

Úřad v rámci správního řízení dospěl k závěru, že vytýkané smluvní klauzule byly sice účastníkem řízení v rámci dodavatelsko-odběratelských vztahů sjedná-

vány, v praxi ale k jejich uplatnění nedošlo. Z tohoto důvodu Úřad nekvalifikoval možné porušení zákona o významné tržní síle účastníkem řízení jako závažné.

Vzhledem k tomu, že se navržené závazky vztahovaly na všechny praktiky, které byly předmětem správního řízení, a to v celé jejich šíři, dovedil Úřad, že navržené závazky jsou způsobilé odstranit závadný stav a správní řízení zastavil.

Michal Dlouhý

IV. Vánoční dopis COOP Centra družstva. Příklad úspěšné aplikace závazků za účelem odstranění závadného stavu

Ustanovení § 6 odst. 2 zákona o významné tržní síle umožňuje Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže použít v méně závažných případech namísto vydání rozhodnutí sankční povahy zvláštní typ rozhodnutí, jehož výsledkem je zastavení řízení a přijetí dostatečných závazků odběratele s významnou tržní silou. Navržené závazky přitom musí cílit k odstranění závadného stavu.

Během roku 2017 byl institut závazků úspěšně využit také v případě správního deliktu právnické osoby COOP Centrum družstvo (dále též „družstvo Coop“). Toto družstvo začal Úřad šetřit na přelomu let 2016 a 2017 poté, co mu bylo den před Vánoce doručeno anonymní podání, jehož přílohou byl dopis na hlavičkovém papíře družstva Coop, v němž Coop žádal po svých obchodních partnerech (tj. dodavatelích) dvouprocentní plošné snížení základních cen obchodovaných výrobků. V případě nesouhlasu s daným návrhem měl dodavatel zaslat družstvu Coop seznam obchodovaných výrobků redukováný o 30 procent a navíc též cenový monitoring zbylého obchodovaného sortimentu v České republice.

Jelikož někteří dodavatelé vzápětí potvrdili, že takto formulovaný dopis jim opravdu byl prostřednictvím elektronické pošty v prosinci 2016 doručen, přistoupil Úřad k dalšímu šetření. Zjišťoval, jaké protiplnění získal konkrétní dodavatel za přijetí návrhu družstva Coop, a dále případnou existenci spravedlivého důvodu návrhu družstva Coop. Poněvadž odpovědi Coopu nijak nerozptýlily podezření Úřadu o tom, že došlo k porušení zákona o významné tržní síle, bylo s družstvem Coop začátkem května 2017 zahájeno správní řízení. V tomto řízení Úřad zkoumal v první řadě rozsah následků uplatněné nekalé obchodní praktiky, přičemž zjistil, že nejméně u dvanácti dodavatelů (z více než dvou set, kterým byl dopis zaslán) bylo družstvo Coop s návrhem na plošné snížení základních cen úspěšné.

Jednání družstva Coop kvalifikoval Úřad jako zneužití významné tržní síly ve smyslu § 4 odst. 2 písm. b) zákona o významné tržní síle, podle něhož se odběrateli s významnou tržní silou zakazuje sjednávání nebo získávání jakékoli platby či jiného plnění, za které nebyla poskytnuta služba nebo jiné protiplnění, nebo je nepřiměřené hodnotě skutečně poskytnutého protiplnění. Navzdory tomuto ustanovení Coop formou vynucování slevy pod pohrůžkou vylistování části sortimentu sjednával a od některých dodavatelů také reálně získával formou snížení nákupní ceny zboží plnění bez protiplnění. Po těch dodavatelích, kteří na návrh z dopisu nepřistoupili, pak dále žádal bezplatnou službu ve formě vytvoření cenového monitoringu na zbylé vzájemně obchodované výrobky. Tím se souběžně dopustil rovněž porušení § 3a zákona o významné tržní síle, podle něhož je odběrateli s významnou tržní silou uloženo, aby v případě, že jsou přijímány a poskytovány služby související s nákupem nebo prodejem potravin, písemně sjednal smlouvu, která obsahuje způsob spolupráce při přijímání a poskytování služeb co do předmětu, rozsahu, způsobu a doby plnění, výše ceny nebo způsobu jejího určení.

S ohledem na skutečnost, že v rámci hodnocení materiální stránky skutku (zejména pak způsobu spáchání deliktu, jeho následků a okolností jeho spáchání) vyšlo najevo, že zneužití významné tržní síly nelze v tomto případě považovat za zvlášť závažné, ve sdělení výhrad byl Coop poučen o možnosti navrhnout závazky, jimiž se dá odstranit závadný stav na relevantním trhu. Na sdělení výhrad družstvo Coop včasně reagovalo a navrhlo následující čtyři závazky (uvedeny jen ve zkratce bez termínů splnění):

- a) zdrží se dalšího jednání vůči dodavatelům, které souvisí s předmětným dopisem;

- b) nebude jakkoliv zvýhodňovat dodavatele, kteří přistoupili na jeho návrh na plošné snížení nákupních cen;
- c) s dodavateli, kteří prokáží finanční ztrátu v souvislosti s dopisem, zahájí jednání o kompenzaci;
- d) s dodavateli, kteří poskytli cenový monitoring, uzavře písemnou dohodu o této službě včetně klauzule o přiměřeném protiplnění za poskytnutou službu.

Úřad považoval navržené závazky za schopné odstranit závadný stav na trhu, a proto dále postupoval podle ustanovení § 6 odst. 2 ZVTS v tom duchu, že navržené závazky přijal a správní řízení ve věci zastavil. K nápravě dodavatelsko-odběratelských vztahů přitom došlo ve velmi krátké době několika měsíců. Zdá se tak, že institut závazků k odstranění závadného stavu vskutku představuje zajímavou variantu, jak může správní orgán efektivně postupovat v případech zneužití faktické moci odběratele na trhu se zemědělskými a potravinářskými produkty.

Michal Nový

V. Narovnání a procedura narovnání

Novelou č. 183/2017 Sb. byl do zákona o významné tržní síle od 1. 7. 2017 zaveden institut narovnání. Tento institut spočívá v možnosti obviněného z přestupku dosáhnout snížení udělované pokuty o 20 % v případě, že se obviněný k přestupku přizná a že s ohledem na povahu a závažnost přestupku má Úřad za to, že takovýto postih je dostatečný.

Narovnání není v oblasti soutěžního práva novým institutem, v rozhodovací činnosti Úřadu existuje již od roku 2008 a byl mnohokrát aplikován v rámci správních řízení ve věcech porušení zákona o ochraně hospodářské soutěže. V řízení před Evropskou komisí je narovnání aplikováno od účinnosti Nařízení Rady č. 1/2003.

Účelem narovnání je dosáhnout v co nejkratším čase nápravy závadného stavu způsobeného porušením zákona o významné tržní síle a šetřit zdroje Úřadu, neboť po uplatnění institutu narovnání obviněný vzhledem ke svému přiznání zpravidla nepodává opravné prostředky proti prvostupňovému rozhodnutí Úřadu.

Byť byla zákonná úprava narovnání dle zákona o ochraně hospodářské soutěže do značné míry předlohou zavedení institutu narovnání i do zákona o významné tržní síle, platí, že ve srovnání s úpravou dle zákona o ochraně hospodářské soutěže se zákonná úprava institutu narovnání obsažená v zákoně o významné tržní síle z části liší. Ve správním řízení dle zákona o významné tržní síle obviněný nemusí o uplatnění institutu narovnání žádat; jsou-li splněny podmínky pro snížení pokuty o 20 %, rozhodne o tom Úřad i bez žádosti obviněného. Z tohoto důvodu nelze při její interpretaci bez dalšího odkázat na Oznámení Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 8. listopadu 2013 o proceduře směřující k urychlení průběhu správního řízení využitím institutu žádosti o snížení pokuty dle § 22ba odst. 2 zákona o ochraně hospodářské soutěže (procedura narovnání).

Narovnání je založeno na přiznání obviněného z přestupku. Přiznáním se rozumí bezpodmínečné prohlášení obviněného, že nerozporuje skutková zjištění

Úřadu ani jejich právní hodnocení. Na rozdíl od zákona o ochraně hospodářské soutěže zákon o významné tržní síle neupravuje, dokdy se obviněný musí přiznat ke spáchání přestupku, aby mohlo dojít k uplatnění institutu narovnání. Úřad dovozuje, že tuto možnost má obviněný od zahájení správního řízení až do vydání rozhodnutí ve věci samé.

V případě, že není aplikována procedura narovnání (k tomu viz níže), sdělí Úřad obviněnému v rámci sdělení výhrad, zda v daném správním řízení s ohledem na povahu a závažnost posuzovaného porušení zákona o významné tržní síle připadá v úvahu využití institutu narovnání.

V.1. Subjekty způsobilé dosáhnout narovnání

Ustanovení § 8 odst. 6 zákona o významné tržní síle uvádí: „(j)estliže Úřad uzná odběratele vinným z přestupku podle § 8 odst. 1, tak sníží pokutu, o jejíž výši informoval účastníky řízení ve sdělení výhrad, o 20 %, pokud se odběratel ke spáchání přestupku přiznal a pokud má Úřad za to, že s ohledem na povahu a závažnost přestupku je takový postih dostatečný.“ Zákon zde hovoří o odběrateli a o účastnících řízení. Úřad k tomuto dodává, že odběratelem se dle § 2 písm. b) zákona o významné tržní síle rozumí podnikatel nebo nákupní aliance, pokud nakupují potraviny za účelem jejich dalšího prodeje nebo přijímají nebo poskytují služby s nákupem potravin související; dle téhož ustanovení se za odběratele pro účely zákona o významné tržní síle považuje i ten, kdo nákup potravin pro jiného odběratele zajišťuje (zprostředkovatel). Možnost dosáhnout snížení pokuty o 20 % tedy má dle výkladu Úřadu jakýkoliv obviněný (dle dřívější terminologie účastník řízení), ať již se jedná o odběratele v užším slova smyslu, zprostředkovatele, nákupní alianci nebo o jejího člena.

Mimo proceduru narovnání lze institutu narovnání využít i v případě, že je správní řízení vedeno s více obviněnými a pouze někteří z nich se přiznají, neboť

skutečnost, že někteří obvinění nejeví zájem o zahájení procedury narovnání, není překážkou pro užití institutu narovnání mimo proceduru narovnání vůči těm obviněným, kteří splňují podmínky dle § 8 odst. 6 zákona o významné tržní síle.

Z formulace § 8 odst. 6 zákona o významné tržní síle plyne, že obdobně jako v případě § 22ba odst. 2 zákona o ochraně hospodářské soutěže je aplikace institutu narovnání ponechána na volném správním uvážení Úřadu. § 8 odst. 6 zákona o významné tržní síle stanovuje, že Úřad sníží účastníku řízení, který se ke spáchání přestupku přiznal, pokutu o 20 %, má-li za to, že s ohledem na povahu a závažnost přestupku je takový postih dostatečný.

V.2. Procedura narovnání

Pro maximalizaci procesních úspor plynoucích z využití institutu narovnání vytvořil Úřad tzv. proceduru narovnání. Jedná se o modifikaci standardního správního řízení – od zahájení procedury narovnání až po její ukončení směřuje správní řízení k tomu, aby bylo v rámci rozhodnutí o porušení zákona o významné tržní síle využito institutu narovnání.

V rámci aplikace procedury narovnání je Úřad nadán diskreční pravomocí – záleží na jeho volném správním uvážení, zda procedura narovnání bude v daném správním řízení využita či nikoliv. Úřad bude při rozhodování o využití institutu narovnání zejména zohledňovat povahu a závažnost nezákonného jednání, dosavadní stav a vývoj správního řízení, očekávanou výši sankce, včetně posouzení, zda i po jejím snížení bude takový postup s ohledem na povahu a závažnost nezákonného jednání přiměřený.

Procedura narovnání vede k dalším procesním úsporám a ke zjednodušení některých úkonů v rámci správního řízení. V rámci úspěšně završené procedury narovnání se všichni obvinění přiznají k přestupkům, pro které je vedeno správní řízení. V důsledku takto nastavené procedury narovnání Úřad vydává pouze stručné sdělení výhrad a stručné rozhodnutí. Při využití procedury narovnání tak dochází k maximalizaci pozitivních procesních dopadů institutu narovnání.

Z tohoto důvodu lze proceduru narovnání ve správním řízení s více obviněnými využít pouze tehdy, když se do ní zapojí všichni obvinění. Skutečnost, že někteří obvinění nesplňují podmínky pro snížení pokuty nebo že se do procedury narovnání odmítají zapojit, ovšem nebrání tomu, aby bylo snížení pokuty o 20 % uplatněno vůči zbývajícím účastníkům řízení mimo proceduru narovnání.

Vzhledem k výše uvedené modifikaci institutu narovnání v zákoně o významné tržní síle je nutno rovněž upravit proceduru narovnání v rámci správního řízení dle zákona o významné tržní síle. Procedura narovnání v režimu zákona o významné tržní síle tedy bude probíhat v následujících krocích:

- 1) iniciace Úřadem – zaslání výzvy Úřadu obviněnému za účelem zjištění jeho zájmu o využití procedury narovnání;
- 2) zahájení procedury narovnání Úřadem;
- 3) ústní jednání s obviněným z přestupku v rámci procedury narovnání;
- 4) oznámení obviněného o zájmu pokračovat v proceduře narovnání;
- 5) vydání stručného sdělení výhrad Úřadem;
- 6) přiznání obviněného;
- 7) vydání stručného rozhodnutí ve věci.

Procedura narovnání může být zahájena pouze na základě písemné výzvy Úřadu k vyjádření zájmu o využití procedury narovnání adresované obviněnému (či obviněným). V této výzvě stanoví Úřad každému obviněnému lhůtu, aby se vyjádřil, zda má zájem o využití procedury narovnání či nikoliv.

V případě kladného vyjádření všech obviněných zahájí Úřad proceduru narovnání. Po zahájení procedury narovnání Úřad zpravidla nařídí ústní jednání. V případě, že je obviněných více, nařídí Úřad samostatné ústní jednání s každým z obviněných. V rámci takto nařízeného ústního jednání Úřad obviněnému stručně shrne základní skutkové okolnosti případu a hlavní důkazy o nich, jejich právní hodnocení a předpokládanou výši pokuty, kterou hodlá v konečném rozhodnutí obvině-

nému udělit. Při tomto ústním jednání nebudou prováděny důkazy a nebude docházet k přehodnocení skutkových závěrů Úřadu ani jejich právního hodnocení.

Po ukončení ústních jednání v rámci procedury narovnání vyzve Úřad obviněného, aby Úřadu sdělil, zda má nadále zájem pokračovat v proceduře narovnání, k čemuž Úřad stanoví obviněnému přiměřenou lhůtu. V Oznámení o zájmu pokračovat v proceduře narovnání obviněný musí uvést, že má po seznámení se se skutkovou a právní kvalifikací případu nadále zájem. Je-li obviněných více, je nutné, aby se takto vyjádřili všichni, v opačném případě bude procedura narovnání ukončena.

Následně vydá Úřad stručné sdělení výhrad. Ve sdělení výhrad vydaném v rámci procedury narovnání Úřad uvede základní skutkové okolnosti případu, jejich právní hodnocení a odkazy na hlavní důkazy o nich, jakož i výši pokuty, kterou hodlá obviněnému uložit. Úřad dále uloží obviněnému, který se ještě nepřiznal k přestupku, pro nějž je správní řízení vedeno, aby tak učinil ve lhůtě do 15 dnů ode dne doručení sdělení výhrad. Nepřizná-li se obviněný ve stanovené lhůtě, nezbyde Úřadu než proceduru narovnání ukončit.

Přiznání obviněného musí obsahovat bezvýhradné a bezpodmínečné uznání odpovědnosti za přestupek, jehož skutkové okolnosti a právní hodnocení byly uvedeny ve sdělení výhrad, a dále prohlášení o tom, že je obviněný srozuměn s výší pokuty uvedené ve sdělení výhrad s tím, že při splnění všech podmínek stanovených zákonem bude pokuta snížena o 20 %, jakož i o tom, že nenavrhuje doplnění dokazování ani provedení dalších procesních úkonů.

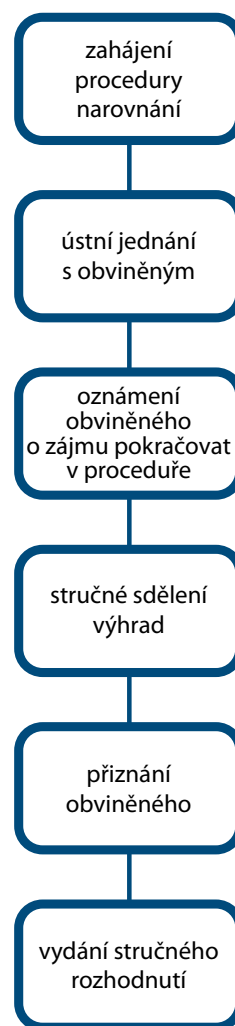
Obdrželi-li Úřad od všech obviněných v uvedené lhůtě výše uvedené přiznání, vydá stručné rozhodnutí ve věci a sníží ukládanou pokutu o 20 %. V opačném případě ukončí Úřad proceduru narovnání a pokračuje ve standardním správním řízení.

Dokumenty, které se v souvislosti s procedurou narovnání stanou součástí správního spisu, zůstávají ve spise i v případě, že došlo k ukončení procedury narovnání. Úřad k těmto dokumentům v případě, že procedura narovnání není ukončena vydáním stručného rozhodnutí ve věci, nepřihlíží při rozhodování o odpovědnosti za přestupek.

Jak již bylo řečeno výše, zahájení i ukončení procedury narovnání je plně v diskreci Úřadu. Procedura narovnání může být v rámci jednoho správního řízení zahájena i opakovaně. Kromě výše uvedených případů ukončí Úřad proceduru narovnání zejména tehdy, když v řízení vyjdou najevo nové skutkové okolnosti případu nebo nové důkazy, případně když Úřad přehodnotí právní kvalifikaci posuzovaného jednání obviněného. Obviněný může rovněž kdykoliv v průběhu procedury narovnání Úřadu oznámit, že již nemá zájem na své účasti v proceduře narovnání.

Michal Dlouhý

Procedura narovnání



VI. Institut utajení identity dodavatele ve smyslu zákona o významné tržní síle

Institut utajení identity dodavatele byl do zákona o významné tržní síle legislativně zakotven s účinností od 1. 7. 2017.¹⁾ Příslušné ustanovení § 9 odst. 4 ZVTS zní následovně:

„Poskytne-li osoba uvedená v § 2 písm. a) [tj. dodavatel] Úřadu důvěrné informace a podklady k přestupku (dále jen „důvěrné informace“), má právo na utajení své identity v souvislosti s těmito podklady, a to před zahájením řízení, po jeho zahájení i skončení, jestliže by bez utajení její identity mohly být ohroženy nebo poškozeny její oprávněné zájmy a o utajení identity sama požádá současně s poskytnutím důvěrných informací; žádost o utajení identity je vyloučena z nahlížení do spisu. Identita takové osoby bude utajena i ve výzvách a sděleních, které Úřad bude této osobě zasílat v souvislosti s těmito důvěrnými informacemi; tyto výzvy Úřadu jsou vyloučeny z nahlížení do spisu do dne uplynutí lhůty pro poskytnutí informací a podkladů. Podklady a informace, které poskytla osoba, jejíž identita byla utajena, jsou do vydání sdělení výhrad vyloučeny z nahlížení do spisu. Úřad umožní po vydání sdělení výhrad osobám oprávněným k nahlížení do spisu seznámit se s těmito podklady a informacemi pouze v podobě, která nezmaří účel utajení identity osoby, která podklady poskytla, a ochrany obchodního tajemství.“

Zavedení institutu utajení identity dodavatele do zákona o významné tržní síle je reakcí na specifický charakter řízení vedených dle ZVTS. Dodavatelé, kteří poskytují Úřadu informace a podklady k protiprávnímu jednání, jsou zároveň těmi, kteří jsou ze strany odběratelů²⁾ mnohdy zneužíváni. Dle předchozí právní úpravy přitom nebylo možno dodavatelům, kteří poskytli informace a podklady důvěrného a citlivého charakteru – pokud se nejednalo o jejich obchodní tajemství – poskytnout ochranu před jejich zpřístupněním odběrateli

(účastníkovi řízení) nebo třetím osobám.³⁾ V rámci nahlížení do spisu se tak odběratel mohl seznámit se všemi informacemi a podklady poskytnutými dodavateli (pokud netvořily jejich obchodní tajemství). Na straně dodavatele proto často existovala oprávněná obava, že v případě podání podnětu, na jehož základě by Úřad zahájil šetření, bude ukončen obchodní vztah mezi ním a odběratelem.

Zcela zásadním oprávněním Úřadu, na základě kterého dochází k opatřování důkazního materiálu v rámci předběžného šetření či správního řízení, je právě oprávnění vyžadovat od všech subjektů úplné, správné a pravdivé informace a podklady. Zákon zde zcela jasně zakotvuje povinnost, mimo jiné i pro dodavatele, poskytnout Úřadu součinnost při vyšetřování věci. Přestože v případě nesplnění této povinnosti zákon opravňuje Úřad k uložení poměrně citelné sankce, hrozba tzv. „vylistováním“ se zdá být mnohem reálnějším důvodem k zamlčování podstatných skutečností či jejich zkreslování dodavateli, obzvláště z řad malých a středních podnikatelů.

Tzv. *faktor strachu* a především nedostatečná ochrana práv dodavatelů poskytujících Úřadu důvěrné informace, je považován za jeden z nejpalčivějších problémů⁴⁾ právní regulace nekalých obchodních praktik ve vztazích mezi odběrateli a dodavateli potravin.⁵⁾

1) Novelizace byla provedena zákonem č. 183/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích.

2) Pod pojmem odběratel se v tomto textu rozumí odběratel s významnou tržní silou ve smyslu § 3 ZVTS.

3) Za obchodní tajemství mohou být ovšem považovány pouze skutečnosti ve smyslu § 504 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále též „občanský zákoník“). V praxi se totiž stávalo, že dodavatelé označovali za obchodní tajemství například svou obchodní firmu, což nelze.

4) Srov. Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích, ze dne 5. 10. 2016, sněmovní tisk č. 929, s. 422–423.

5) Blíže viz *Zelená kniha o nekalých obchodních praktikách mezi podniky v Evropě v dodavatelském řetězci v oblasti potravinového a nepotravinového zboží* [COM(2013) 37], Evropská komise, 31. 1. 2013.

Vedle stávající ochrany obchodního tajemství⁶⁾ by se tak mělo jednat o další nástroj ochrany dodavatelů při stíhání nekalých obchodních praktik v dodavatelско-odběratelských vztazích. Z procesního hlediska se zavedení nového institutu projeví vyloučením příslušných informací a podkladů z nahlížení do spisu do stadia správního řízení, kterým je okamžik vydání sdělení výhrad. Po sdělení výhrad pak budou osoby oprávněné k nahlížení do spisu seznámeny s těmito podklady a informacemi v podobě, která nezmaří účel utajení identity osoby, která je poskytl(a) (viz dále).

Prostřednictvím uplatnění institutu utajení identity dodavatele by mělo být dosaženo vyšší míry ochrany oprávněných zájmů dodavatelů v souvislosti s poskytováním informací a podkladů důvěrného a citlivého charakteru, což by mělo vést ke snižování rizika projevů výše zmiňovaného faktoru strachu a ve svém důsledku i k efektivnějšímu odhalování a prokazování protiprávního jednání odběratelů dle zákona o významné tržní síle.

VI.1. Podstata a právní rámec uplatnění institutu utajení identity dodavatele

Utajení identity dodavatele je jedním z prostředků ochrany jeho oprávněných zájmů spočívajících zejména v nerušené realizaci ústavně zaručeného práva na podnikání.⁷⁾ Současně však tento nový institut zasahuje do práv odběratele jakožto obviněného ze spáchání přestupku dle zákona o významné tržní síle, a to do jeho ústavně zaručeného práva na obhajobu, včetně práva vyjádřit se ke všem podkladům pro vydání rozhodnutí.⁸⁾ Odběratel v postavení obviněného je na svých právech omezen tím, že se nemůže seznámit se všemi částmi spisu, a nemá proto možnost prověřit pravdivost poskytnutých informací ani věrohodnost samotného dodavatele (jedná se o jistou analogii s postavením obviněného či obžalovaného v případě utajeného svědka v rámci trestního řízení).

6) Dle ustanovení § 7 odst. 1 ZVTS ve spojení s ustanovením § 21c odst. 1 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění pozdějších předpisů, jsou z nahlížení do spisu vyloučeny ty jeho části, které obsahují obchodní tajemství.

7) Zákon o významné tržní síle jako takový přitom chrání smysl a podstatu práva podnikat, tedy podnikání ve férovém prostředí.

8) Dle čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod má každý právo, aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům.

Při posuzování práv dodavatele a odběratele s významnou tržní silou nutně dospíváme k závěru, že v případě poskytování důvěrných informací a podkladů k přestupkům dle zákona o významné tržní síle vyvstává střet mezi dvěma ústavně chráněnými právy, a to právem dodavatele na utajení své identity a vyloučení jím poskytnutých informací z nahlížení do spisu a právem odběratele nahlížet do správního spisu a účinně hájit svá práva ve správním řízení.

Při interpretaci a praktickém využití ustanovení § 9 odst. 4 ZVTS, upravujícího utajení identity dodavatele a související otázky nahlížení do spisu, tudíž bude muset Úřad dbát jednak na to, aby předmětné právo dodavatele bylo vykonáváno za podmínky naplnění příslušných zákonných předpokladů (viz dále) a jednak také na to, aby nedocházelo k neopodstatněnému omezování práv odběratele. Určitá vodítka pro řešení kolize dotčených práv lze nalézt v judikatuře, nicméně aplikační mantinely nového institutu vymezí až správní praxe a především budoucí rozhodnutí správních soudů.⁹⁾

Přístup Úřadu k institutu utajení identity dodavatele a k jeho aplikaci v konkrétních případech bude vycházet ze specifického charakteru dodavatelско-odběratelských vztahů (existence faktoru strachu na straně dodavatelů atd.), bude respektovat základní principy poměrování vzájemně kolidujících práv zúčastněných stran (plynoucí z judikatury apod.) a rovněž bude reflektovat účel zákona o významné tržní síle.

Zákonné předpoklady pro uplatnění práva na utajení identity

Pro legitimní využití institutu utajení identity je třeba naplnit základní předpoklady, jež jsou obsaženy v ustanovení § 9 odst. 4 zákona o významné tržní síle. Těmito předpoklady jsou následující skutečnosti: (i) dodavatel poskytne Úřadu důvěrné informace a podklady k přestupku; (ii) oprávněné zájmy dodavatele by bez utajení jeho identity mohly být ohroženy nebo poškozeny; (iii) dodavatel o utajení identity sám požádá.

9) Obdobnou situací se totiž správní soudy zabývaly v případě posuzování střetu práva na ochranu obchodního tajemství s právem nahlížet do spisu – viz například rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 30. 11. 2006, sp. zn. 31 Ca 133/2005, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 1. 2005, sp. zn. 2 A 13/2002. Některé závěry pak lze převzít rovněž z judikatury vztahující se k problematice omezení práva obviněného (obžalovaného) na obhajobu utajením totožnosti svědka – srov. například nálezy Ústavního soudu ze dne 22. 10. 2001, sp. zn. IV. ÚS 37/01.

i. Dodavatel poskytne Úřadu důvěrné informace a podklady k přestupku.

Právo na utajení identity může být uplatněno pouze dodavatelem jakožto osobou uvedenou v ustanovení § 2 písm. a) ZVTS. Zákonným předpokladem pro uplatnění daného práva je skutečnost, že dodavatel poskytne Úřadu důvěrné informace a podklady k přestupku (zákon o významné tržní síle zavádí legislativní zkratku „důvěrné informace“). Právo na utajení identity by tedy nemělo být uplatnitelné v souvislosti s poskytnutím jakýchkoliv informací a podkladů, nýbrž toliko v souvislosti s poskytnutím „důvěrných informací“.

Pojem „důvěrné informace“ není zákonem o významné tržní síle definován, jeho naplnění konkrétním obsahem bude Úřad posuzovat individuálně v jednotlivých řešených případech. Obecně lze pojem důvěrné informace vymezit tak, že zde kromě obchodního tajemství spadají i jiné informace důvěrné povahy, u kterých nejsou naplněny pojmové znaky obchodního tajemství ve smyslu § 504 občanského zákoníku. Například zde mohou spadat informace v neprospěch odběratele, jejichž prostřednictvím by tento odběratel byl schopen identifikovat dodavatele, který je poskytl.¹⁰⁾

ii. Oprávněné zájmy dodavatele by bez utajení jeho identity mohly být ohroženy nebo poškozeny.

Právo na utajení identity nelze uplatnit neodůvodněně. Zákonným předpokladem pro jeho uplatnění je skutečnost, že v případě neutajení identity dodavatele by mohlo dojít k ohrožení či poškození jeho oprávněných zájmů. V rámci dodavatelsko-odběratelských vztahů lze existenci určitých oprávněných zájmů dodavatele, které mohou být ovlivněny chováním odběratele, zajisté předpokládat. Dodavatelé například mohou být v případě poskytnutí některých informací vystaveni riziku rozmanitých odvetných opatření ze strany odběratelů s významnou tržní silou.

10) Stejně tak by zde bylo možno též zahrnout dodavatelem zaslany podnět obsahující podezření ze zneužití významné tržní síly, byť by na základě samotného věcného obsahu podnětu nebyla totožnost daného dodavatele určitelná (jeho identita by vyplývala například pouze z údajů na průvodce či obálce dopisu).

Vzhledem k tomu, že utajením identity dodavatele dochází ke zřejmému omezení práv odběratele, je nutno uplatnění tohoto institutu náležitě odůvodnit. Přitom důvody či okolnosti dokládající, jakým způsobem by bez utajení identity mohly být ohroženy nebo poškozeny oprávněné zájmy dotčeného dodavatele, musejí být opodstatněné.

iii. Dodavatel o utajení identity sám požádá.

Právo na utajení identity lze uplatnit pouze na žádost samotného dodavatele. Žádost o utajení identity se pak vztahuje toliko na příslušné podklady a informace, jež Úřad obdržel od daného dodavatele, nikoli na podklady či informace získané z jakéhokoliv jiného zdroje. Zákon o významné tržní síle předpokládá podání žádosti současně s poskytnutím důvěrných informací. Žádost o utajení identity je trvale vyloučena z nahlížení do spisu.¹¹⁾ Právo dodavatele na utajení identity se za podmínky naplnění zákonných předpokladů uplatní jak před zahájením správního řízení, tak po jeho zahájení i skončení.

VI.2. Postup Úřadu při uplatnění práva na utajení identity

V případě, že Úřad v rámci předběžného šetření či správního řízení, vedeného ve věci možného porušení zákona o významné tržní síle, vyzývá dodavatele k poskytnutí podkladů a informací, současně jej v souladu s principy dobré správy poučí o právu na utajení identity ve smyslu ustanovení § 9 odst. 4 ZVTS.

Obdrželi-li Úřad od dodavatele v souvislosti s poskytnutými podklady a informacemi žádost o utajení identity, nejprve posoudí naplnění všech zákonných předpokladů (viz výše). Pokud nebude žádost dostatečně odůvodněna (například bude pouze obecně uveden odkaz na příslušné ustanovení ZVTS), Úřad vyzve dodavatele k dodatečnému doplnění žádosti tak, aby bylo zřejmé, z jakého konkrétního důvodu dodavatel požaduje utajení své identity, respektive jakým způsobem by mohly být dotčeny (ohroženy či poškozeny) jeho oprávněné zájmy (a jaké to jsou).

11) I v rámci samotné žádosti o utajení identity (například jejího odůvodnění) samozřejmě lze označit za obchodní tajemství skutečnosti spadající pod takovou ochranu ve smyslu § 504 občanského zákoníku; pro případ, že by žádosti nebylo vyhověno.

V případě naplnění výše uvedených zákonných předpokladů pro uplatnění práva na utajení identity Úřad přistoupí k samotnému procesnímu zajištění utajení identity daného dodavatele, a to následujícím způsobem:

- a) žádost dodavatele o utajení identity bude vyloučena z nahlížení do spisu (trvale);
- b) výzvy a sdělení, které bude Úřad danému dodavateli zasílat (v souvislosti s poskytnutými důvěrnými informacemi), budou vyloučeny z nahlížení do spisu do dne uplynutí lhůty pro poskytnutí informací a podkladů;
- c) ve výše zmiňovaných výzvách a sděleních bude utajena identita dodavatele;
- d) podklady a informace poskytnuté dodavatelem budou vyloučeny z nahlížení do spisu do vydání sdělení výhrad.

Vzhledem k tomu, že právní úprava institutu utajení identity (která je komplexně obsažena v ustanovení § 9 odst. 4 ZVTS) je odlišná od úpravy ochrany obchodního tajemství, má Úřad za to, že v případě utajení identity dodavatele nemusí správní spis (do vydání sdělení výhrad) vedle listin vyloučených z nahlížení do spisu zahrnovat také listiny, ze kterých byly odstraněny údaje umožňující identifikaci daného dodavatele. Prakticky tedy budou příslušné dokumenty (podklady

a informace, v souvislosti s jejichž poskytnutím bylo vyhověno žádosti o utajení identity) ve spise zakryty s označením, že jsou vyloučeny z nahlížení do spisu z důvodu utajení identity dodavatele.

Po vydání sdělení výhrad Úřad umožní osobám oprávněným k nahlížení do spisu (tj. zejména odběrateli jakožto obviněnému ze spáchání přestupku) seznámit se s podklady a informacemi, které poskytl dodavatel, jehož identita byla utajena (a které byly doposud vyloučeny z nahlížení do spisu), ovšem pouze v podobě, která nezmaří účel utajení identity daného dodavatele (a ochrany obchodního tajemství).

Dostát takovému požadavku bude možné tím, že z příslušných dokumentů budou (vedle obchodního tajemství) odstraněny veškeré údaje umožňující určení totožnosti dotyčného dodavatele. Jednat se přitom může o údaje rozmanitého charakteru (například vztahující se nejen k osobě samotného dodavatele, ale i k jeho výrobkům, smluvním podmínkám apod.).

Odstranění těchto údajů může být provedeno jak dotčeným dodavatelem (například současně s poskytnutím příslušných podkladů a informací na výzvu Úřadu), tak také samotným Úřadem, jenž v určitých případech bude moci vzít do úvahy a posoudit více relevantních skutečností, neboť je mu znám celý obsah správního spisu i další poznatky z jeho úřední činnosti.

Tomáš Sochora
Jana Zmeškalová

