



HOSPODÁŘSKÁ SOUTĚŽ ZE SOUDNÍ PERSPEKTIVY

KAREL ŠIMKA



**NEJVYŠŠÍ
SPRÁVNÍ SOUD**

OBSAH

JEDNÁNÍ, SKUTEK

DOKAZOVÁNÍ

UKLÁDÁNÍ SANKCÍ

CÍLE SOUTĚŽNÍHO PRÁVA

**ÚŘADU A ORGÁNY TRESTNÍ
SPRAVEDLNOSTI**

JEDNÁNÍ, SKUTEK (1)

- Kompetence Úřadu na úseku dohod narušujících soutěž:
 - dohled v obecném smyslu (zjišťování poměrů na trhu, v odvětví apod.),
 - zjišťování rozhodných skutečností, včetně šetření na místě,
 - rozhodování o odpovědnosti a sankci za správní delikt a o nápravných opatřeních.
- V tom všem je klíčový pojem předmětu řízení (šetření).
- Předmět řízení je konkrétní jednání dohlíženého subjektu (soutěžitele). Konkrétní jednání – skutek ve skutkovém smyslu (rozhodný pro zásadu *ne bis in idem*).
- Podstatou výkonu kompetencí Úřadu je postupné zpřesňování kontur skutku od prvotního podezření po postih za relativně přesně popsany skutek.



JEDNÁNÍ, SKUTEK (2)

- Dvě krajnosti:
 - Šetření a řízení bez ohraničení „prostoru“ možného skutku – právní nejistota, nepředvídatelnost, omezená možnost obrany soutěžitele před Úřadem. Odporuje zásadě *nullum crimen (nulla poena) sine lege*.
 - Příliš přísné (konkrétní) požadavky na vymezení skutku (otázka efektivity dohledu nad hospodářskou soutěží).
- Popis skutku musí být relativně určitý, přičemž požadovaný parametr určitosti má:
 - Časovou dimenzi (na začátku méně jasno, na konci prakticky jasno).
 - Věcnou dimenzi (čím větší komplexita skutku, tím racionálnější, ne však nutně méně přesné požadavky mají být na popis skutku).



JEDNÁNÍ, SKUTEK (3)

- Judikatura k počáteční fázi šetření/řízení (míra a konkrétnost podezření potřebná pro provedení šetření na místě): 2 As 295/2019-99 z 21. 12. 2021 (1)

*[60] Při úvaze, zda bylo provedené místní šetření přiměřené (a úžeji vhodné), je třeba mít rovněž na paměti, co je jeho účelem v rámci prověřování podezření na porušení zákona o ochraně hospodářské soutěže. Stěžovatel je v případě podezření na protisoutěžní jednání, a zejména zakázaného jednání ve shodě a/ nebo dohodě, o jaké se mělo jednat také v posuzované věci, ve značně složité pozici, pokud jde o získávání relevantních důkazů k jeho prokázání. Místní šetření je právě nástrojem k opatření důkazních prostředků o možném porušení zákona o ochraně hospodářské soutěže, k němuž stěžovatel sahá zásadně **v úvodní fázi celého procesu**, a to případně i před samotným zahájením řízení (tzv. „předběžné šetření“), za podmínek vyplývajících z ustanovení § 20 odst. 1 písm. a) a b), odst. 2 a 3 zákona o ochraně hospodářské soutěže. Místní šetření je přitom mnohdy nezastupitelným (de facto jediným možným) nástrojem k opatření důkazů (viz například rozsudek tohoto soudu ze dne 16. 9. 2021, č. j. 9 As 365/2019 - 48).*



JEDNÁNÍ, SKUTEK (4)

- Judikatura k počáteční fázi šetření/řízení (míra a konkrétnost podezření potřebná pro provedení šetření na místě): 2 As 295/2019-99 z 21. 12. 2021 (2)

*[61] Na stěžovatele proto **nelze, pokud jde o získávání podkladů a poznatků k provedení místního šetření, klást nepřiměřeně vysoké nároky.** Činnost stěžovatele před zahájením samotného správního řízení neslouží k tomu, aby bylo postaveno na jisto, že k protisoutěžnímu jednání skutečně došlo, včetně jeho přesné právní kvalifikace. Nejvyšší správní soud k tomu v rozsudku ze dne 20. 3. 2019, č. j. 2 As 257/2018 - 87, uvedl, že „[k] zahájení řízení i provedení šetření je třeba mít **podklady či poznatky, z nichž plyne důvodné podezření;** není ovšem třeba mít jistotu. (...) Míra pravděpodobnosti musí být natolik intenzivní, aby bylo **pravděpodobné, že došlo k protisoutěžnímu jednání.**“ (důraz doplněn). Požadavek na provádění extenzivního prověřování a de facto dokazování před provedením samotného místního šetření by jednak vedl k tomu, že by institut místního šetření byl již v zásadě **nadbytečný**, a současně by takovou činností stěžovatel mohl případné účastníky protisoutěžního jednání **varovat**, důsledkem čehož by mohlo být ukrytí či zničení případných důkazů.*



JEDNÁNÍ, SKUTEK (5)

- Judikatura k závěrečné fázi řízení (popis skutku v rozhodnutí o správním deliktu a sankci za něj) – 4 As 236/2022-161 z 6. 11. 2023 (1)

[44] (...) žalobkyně [byla] uznána vinnou ze spáchání pokračujícího přestupku, neboť po dobu více než sedmi let postupně uzavřela se svými odběrateli **několik** zakázaných dohod o přímém určení cen pro další prodej, jejichž cílem bylo narušení hospodářské soutěže, a **nejednalo se tedy o jedinou rozsáhlou kartelovou dohodu** s vysokým počtem odběratelů, kterou by bylo možné právně kvalifikovat jako trvajících přestupek, u něhož jsou mírnější požadavky na popis skutku ve výrokové části rozhodnutí.

[45] (...) na **uvedení jednotlivých dílčích útoků ve výroku** (...) bylo nutné trvat i ohledně posuzovaného pokračujícího přestupku podle § 22a odst. 1 písm. b) ZOHS, neboť bez náležité identifikace konkrétních útoků nebylo možné posoudit, zda naplňují **všechny znaky** skutkové podstaty tohoto správního deliktu a odpovídají požadavkům pokračování v přestupku ve smyslu § 7 přestupkového zákona.



JEDNÁNÍ, SKUTEK (6)

- Judikatura k závěrečné fázi řízení (popis skutku v rozhodnutí o správním deliktu a sankci za něj) – 4 As 236/2022-161 z 6. 11. 2023 (2)

*(...) bez takové náležité specifikace skutku ve výroku rozhodnutí soutěžního úřadu není možné posoudit, zda **skutečně a jakým způsobem** došlo k uzavření a plnění zakázaných dohod ve smyslu § 3 odst. 1 ZOHS, a nikoliv k pouhé **neúspěšné snaze žalobkyně** zneužít svého silnějšího postavení ve smluvních vztazích s odběrateli, a to obzvláště za situace, kdy dosavadní skutková zjištění spíše svědčí o tom, že existence takových dohod je stěžovatelem a jeho předsedou **dovozována z jednání odběratelů žalobkyně**, kteří údajně konkludentně přistoupili na jí stanovenou cenu pro další prodej, a že kartelové dohody s žalobkyní neuzavřeli všichni její odběratelé.*

*[46] (...) jedním ze znaků skutkové podstaty přestupku spočívajícího v uzavírání a plnění zakázaných dohod ve smyslu § 3 odst. 1 ZOHS je **shoda vůlí u obou (či více) smluvních stran.***



JEDNÁNÍ, SKUTEK (7)

- NSS považoval za důležité rozlišení
 - pokračujícího skutku (více smluv uzavřených s různými odběrateli) a trvajících skutku (jedna velká dlouho uplatňovaná smlouva s jedním odběratelem); dané jednání lze ale považovat za jakési „navrstvení“ obojího (pokračování v trvajících útocích)
 - prokázání shody vůlí (že dohody byly s odběrateli skutečně uzavřeny, byť z jejich strany třeba i jen konkludentně chováním se v souladu s přáním soutěžitele).
- NSS má za splnitelný i požadavek popisu jednotlivých dílčích dohod tam, kde jich je velké množství, činí analogie s trestními rozsudky (bod 48).
- Bod 48: *„V tomto směru není podstatná ani případná opačná rozhodovací praxe Evropské komise, neboť z hlediska správního trestání za porušení českých právních předpisů je rozhodný vnitrostátní standard popisu protiprávního jednání.“*



JEDNÁNÍ, SKUTEK (8)

- Je zjevné, že vyšší nároky na konkrétnost popisu skutku zpomalují činnost Úřadu a snižují efektivitu jeho působení.
- Ústavněprávně a právně politicky si lze klást otázku, zda trestněprávní standard popisu skutku je nezbytný i pro správní trestání. Judikatura NSS zatím dlouhodobě obecně říká, že ano. Podobně se uvedený přístup dodržuje např. i u kárných deliktů soudců (průtahy v konkrétních desítkách či stovkách spisů – i zde jde o „navrstvení“, tedy o pokračování v trvajících nečinnostech v mnoha jednotlivých spisech).
- Úřadu lze těžko vyčítat snahu popis skutku v uvedených případech racionalizovat, naráží však na dlouhodobě zformovanou judikaturu ke správnímu trestání; otázka může být vliv práva EU a praxe Komise.



DOKAZOVÁNÍ (1)

- Filozofie dokazování - postupné projasňování skutkové mlhy:
 - Nejdřív objasnit základní kontury jednání (podstata jednání, *modus operandi*, ekonomický smysl...).
 - Poté jasně ohraničit jednotlivé dílčí prvky jednání (smlouvy, dohody, kroky...).
 - Poté objasnit závažnost, rozsah jednání, prospěch z něho, důsledky pro daný trh...
 - Nakonec objasnit míru reflexe závadnosti jednání soutěžitelem (předpoklady pro shovívavost, ale i jiné aspekty reflexe).
- Kooperativní dokazování (strukturovaný dialog jako v daních), anebo inkviziční proces?
Spíš to druhé, jde o správní trestání.



DOKAZOVÁNÍ (2)

- Důkazy mohou být jakékoli, i ty, které předkládá účastník řízení, včetně znaleckých posudků (jiná je otázka věrohodnosti a přesvědčivosti, zde už jde o hodnocení důkazu).
- Důkaz může být obecně vzato cokoli; ze strany veřejné moci jen to, co bylo opatřeno v souladu s objektivním právem (u důkazů ze sféry mimo veřejnou moc tento přísný požadavek neplatí). Jistě i komplexní pravděpodobnostní analýzy (4 As 17/2022-163 z 16. 12. 2022).
- Prvky kooperativního dokazování ve správním trestání – uplatní se tam, kde již není třeba využít momentu překvapení.
- Tajit určité poznatky Úřad může z důvodů taktických a jen dočasně. Musí zohlednit i důkazy ve prospěch účastníka a vnést je do řízení, má-li je.



UKLÁDÁNÍ SANKCÍ

- Účelem ukládání sankcí je dovést soutěžitele k dodržování pravidel hospodářské soutěže. Tomu má odpovídat jejich přísnost.
- Má-li Úřad za to, že jeho dosavadní sankční praxe neplní svůj účel, může a má ji *pro futuro* v mezích zákona změnit. Úřad je zásadně vázán vlastní sankční praxí (v obdobných případech obdobně), ledaže se rozhodne praxi změnit.
- Otázka likvidační sankce – může mít za účel vyřadit postižený subjekt z trhu (NSS obecně likvidační sankci za správní delikt výjimečně připouští – rozšířený senát 1 As 9/2008-133 z 20. 4. 2010, bod 33).



CÍLE SOUTĚŽNÍHO PRÁVA

- Smyslem hospodářské soutěže je ekonomicky efektivní využití vzácných statků. Nenarušená hospodářská soutěž má vést k nejefektivněji dosažitelné tvorbě bohatství konkurencí tržních subjektů. Jiné „dobro“ cílem hospodářské soutěže NENÍ.
- Pokud by někdo takovéto „dobro“ chtěl do pravidel soutěže v některých oblastech hospodářské činnosti dát, musí vzít v úvahu, že již tím narušuje smysl soutěže, neboť nutí Úřad hodnotit jednání soutěžitelů i z jiných než ekonomických hledisek (ekologie, morálky, sociální zodpovědnosti, rovnosti a zákazu diskriminace apod.).
- Pokud by měly orgány ochrany hospodářské soutěže brát při své činnosti v úvahu i jiná hlediska než hledisko efektivní tržní soutěže, fakticky provádějí hospodářskou politiku.



ÚŘAD A ORGÁNY TRESTNÍ SPRAVEDLNOSTI

- Postupy Úřadu a podobných regulátorů či jiných správních orgánů (správci daně) a postupy orgánů trestní spravedlnosti jsou
 - na sobě relativně nezávislé (jde o dvě samostatné domény, zpravidla s odlišnými podmínkami právní odpovědnosti – subjekt, skutek, zavinění, povaha povinností, sankcí...),
 - propojeny vzájemnými vazbami spolupráce a informační propojenosti,
 - propojeny společně využitelným důkazním materiálem,
 - případně propojeny ukládanými sankcemi a povinností jedné domény přihlídnout v tomto ohledu k aktivitě domény druhé (*ne bis in idem*).





**DĚKUJI
ZA POZORNOST!**