

Hodnocení dopadů regulace (RIA)

Závěrečná zpráva o hodnocení dopadů regulace podle Obecných zásad (RIA)

SHRNUTÍ ZÁVĚREČNÉ ZPRÁVY RIA

1. Základní identifikační údaje	
Název návrhu zákona: Zákon, kterým se mění zákon č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 273/1996 Sb., o působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, ve znění pozdějších předpisů	
Zpracovatel / zástupce předkladatele: Úřad pro ochranu hospodářské soutěže	Předpokládaný termín nabytí účinnosti: leden 2023
Implementace práva EU: Ano Termín stanovený pro implementaci: 4. 2. 2021 Jde návrh nad rámec požadavků stanovených předpisem EU?: Ano	
2. Cíl návrhu zákona	
Zpracování směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1 ze dne 11. prosince 2018 o posílení postavení orgánů pro hospodářskou soutěž v členských státech tak, aby mohly účinněji prosazovat pravidla, a o zajištění řádného fungování vnitřního trhu. Návrh vychází z potřeby plnění závazků vyplývajících z členství v Evropské unii. Cílem nové právní úpravy je dosažení stavu, aby uplatňování vnitrostátních právních předpisů o hospodářské soutěži vnitrostátními orgány pro hospodářskou soutěž na dohody, rozhodnutí sdružení podniků nebo jednání ve vzájemné shodě, které by mohly ovlivnit obchod mezi členskými státy, nevedlo k výsledku jinému, než je výsledek, jehož by vnitrostátní orgány pro hospodářskou soutěž dosáhly na základě práva Evropské unie podle článku 3 odst. 2 nařízení (ES) č. 1/2003. Některé navrhované změny s transpozicí přímo nesouvisí a jsou odůvodněny dosavadní aplikační praxí. Jedná se o problematiku narovnání, zpřístupnění informací obsažených ve správním spise, utajení identity podatele podnětu a společné a nerozdílné odpovědnosti za přestupek více osob, které tvoří jednoho soutěžitele.	
3. Agregované dopady návrhu zákona	
3.1 Dopady na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty: Ne	
3.2 Dopady na mezinárodní konkurenceschopnost ČR: Ne	

3.3 Dopady na podnikatelské prostředí: Ano
<p>Dopady budou na podnikatele neutrální, v případě zlepšení soutěžního prostředí v důsledku nové právní úpravy mohou být pro podnikatele mírně pozitivní. Je rozšířena a zpřesněna úprava vzájemné pomoci mezi soutěžními orgány států Evropské unie a zcela nově je upraven výkon rozhodnutí soutěžních orgánů členských států Evropské unie, kterým se ukládají pokuty nebo penále na území České republiky, což povede ke zvýšení efektivity při vymáhání sankcí za protisoutěžní jednání v rámci celé Evropské unie. Dojde ke zlepšení řádného fungování vnitřního trhu. Doplnění právní úpravy na české národní úrovni a její sjednocení na základní úrovni členských států přispěje ke zkultivování ekonomického prostředí na trhu. Cílem návrhu je umožnit účinněji vymáhat pravidla Evropské unie v oblasti hospodářské soutěže. Příslušné orgány by měly mít k dispozici všechny nezbytné nástroje, aby byly schopny přijímat rozhodnutí zcela nezávisle, disponovaly dostatečným množstvím lidských, finančních i technických zdrojů a účinnými nástroji k zastavení protiprávního jednání i k ukládání sankcí za porušování příslušných předpisů. Sankce by přitom měly reflektovat závažnost a dobu trvání protiprávního jednání. Nepředpokládá se však, že by změny způsobily náklady podnikatelům, naopak jejich výsledkem bude zajištění férovější hospodářské soutěže a lepší vymahatelnosti ze strany příslušných orgánů. Tyto změny budou mít pozitivní dopad na podnikatelské prostředí v České republice.</p>
3.4 Dopady na územní samosprávné celky (obce, kraje): Ne
3.5 Sociální dopady: Ne
3.6 Dopady na spotřebitele: Ano
<p>Návrh zákona má pozitivní dopad na všechny skupiny obyvatel, neboť zajištění spravedlivé hospodářské soutěže a lepší vymahatelnost ze strany příslušných orgánů je ve veřejném zájmu. Fungující hospodářská soutěž zvyšuje spotřebitelský blahobyt.</p> <p>V tomto případě se jedná zejména o plánovanou legislativní úpravu vzájemných vztahů mezi soutěžními orgány jiných členských států, resp. zpřesnění pravomocí soutěžního národního orgánu, tudíž nelze identifikovat konkrétní navrhovaná ustanovení dotýkající se přímo práv či povinností spotřebitelů.</p>
3.7 Dopady na životní prostředí: Ne
3.8 Dopady ve vztahu k zákazu diskriminace a ve vztahu k rovnosti žen a mužů: Ne
3.9 Dopady na výkon státní statistické služby: Ne
3.10 Korupční rizika: Ne
3.11 Dopady na bezpečnost nebo obranu státu: Ne

Obsah

OBSAH	3
1. DŮVOD PŘEDLOŽENÍ A CÍLE	5
1.1 NÁZEV	5
1.2 DEFINICE PROBLÉMU	5
1.3 POPIS EXISTUJÍCÍHO PRÁVNÍHO STAVU V DANÉ OBLASTI	7
1.3.1 Pořádková a donucovací pokuta	7
1.3.2 Závazky	8
1.3.3 Shovívavost	8
1.3.4 Narovnání	11
1.3.5 Vzájemná pomoc	12
1.3.6 Zpřístupnění informací obsažených ve spise	13
1.3.7 Utajení identity podatele podnětu	13
1.3.8 Společná a nerozdílná odpovědnost za přestupek více osob, které tvoří jednoho soutěžitele .	13
1.4 IDENTIFIKACE DOTČENÝCH SUBJEKTŮ	14
1.5 POPIS CÍLOVÉHO STAVU	15
1.5.1 Pořádková a donucovací pokuta	16
1.5.2 Závazky	16
1.5.3 Shovívavost	16
1.5.4 Narovnání	17
1.5.5 Vzájemná pomoc	17
1.5.6 Zpřístupnění informací obsažených ve spise	18
1.5.7 Utajení identity podatele podnětu	18
1.5.8 Společná a nerozdílná odpovědnost za přestupek více osob, které tvoří jednoho soutěžitele .	19
1.6 ZHODNOCENÍ RIZIKA	19
2. NÁVRH VARIANT ŘEŠENÍ	19
2.1 POŘÁDKOVÁ A DONUCOVACÍ POKUTA	20
2.2 ZÁVAZKY	20
2.3 SHOVÍVAVOST	21
2.4 NAROVNÁNÍ	21
2.5 VZÁJEMNÁ POMOC	21
2.6 ZPŘÍSTUPNĚNÍ INFORMACÍ OBSAŽENÝCH VE SPISE	22
2.7 UTAJENÍ IDENTITY PODATELE PODNĚTU	23
2.8 SPOLEČNÁ A NEROZDÍLNÁ ODPOVĚDNOST ZA PŘESTUPEK VÍCE OSOB, KTERÉ TVOŘÍ JEDNOHO SOUTĚŽITELE	23
3. VYHODNOCENÍ NÁKLADŮ A PŘÍNOSŮ JEDNOTLIVÝCH VARIANT	23
3.1 NÁKLADY	24
3.1.1 Pořádková a donucovací pokuta	24
3.1.2 Závazky	24
3.1.3 Shovívavost	24
3.1.4 Narovnání	25
3.1.5 Vzájemná pomoc	26
3.1.6 Zpřístupnění informací obsažených ve spise	26
3.1.7 Utajení identity podatele podnětu	27
3.1.8 Společná a nerozdílná odpovědnost za přestupek více osob, které tvoří jednoho soutěžitele .	28
3.2 PŘÍNOSY	28
3.2.1 Pořádková a donucovací pokuta	28

3.2.2	<i>Závazky orgánů veřejné správy</i>	29
3.2.3	<i>Shovívavost.....</i>	29
3.2.4	<i>Narovnání.....</i>	30
3.2.5	<i>Vzájemná pomoc</i>	30
3.2.6	<i>Zpřístupnění informací obsažených ve spise.....</i>	31
3.2.7	<i>Utajení identity podatele podnětu.....</i>	32
3.2.8	<i>Společná a nerozdílná odpovědnost za přestupek více osob, které tvoří jednoho soutěžitele .</i>	32
3.3	VYHODNOCENÍ NÁKLADŮ A PŘÍNOSŮ VARIANT.....	33
3.3.1	<i>Pořádková a donucovací pokuta</i>	33
3.3.2	<i>Závazky.....</i>	33
3.3.3	<i>Shovívavost.....</i>	34
3.3.4	<i>Narovnání.....</i>	34
3.3.5	<i>Vzájemná pomoc</i>	35
3.3.6	<i>Zpřístupnění informací obsažených ve spise.....</i>	35
3.3.7	<i>Utajení identity podatele podnětu.....</i>	36
3.3.8	<i>Společná a nerozdílná odpovědnost za přestupek více osob, které tvoří jednoho soutěžitele .</i>	36
4.	VYHODNOCENÍ VARIANT A NÁVRH ŘEŠENÍ	37
4.1	<i>POŘÁDKOVÁ A DONUCOVACÍ POKUTA</i>	37
4.2	<i>ZÁVAZKY.....</i>	38
4.3	<i>SHOVÍVAVOST.....</i>	38
4.4	<i>NAROVNÁNÍ.....</i>	39
4.5	<i>VZÁJEMNÁ POMOC</i>	39
4.6	<i>ZPŘÍSTUPNĚNÍ INFORMACÍ OBSAŽENÝCH VE SPISE</i>	40
4.7	<i>UTAJENÍ IDENTITY PODATELE PODNĚTU</i>	40
4.8	<i>SPOLEČNÁ A NEROZDÍLNÁ ODPOVĚDNOST ZA PŘESTUPEK VÍCE OSOB, KTERÉ TVOŘÍ JEDNOHO SOUTĚŽITELE</i>	41
5.	IMPLEMENTACE DOPORUČENÉ VARIANTY A VYNUCOVÁNÍ	41
6.	PŘEZKUM ÚČINNOSTI REGULACE	42
7.	KONZULTACE A ZDROJE DAT.....	42
8.	KONTAKTY NA ZPRACOVATELE RIA.....	43

1. Důvod předložení a cíle

1.1 Název

Zákon, kterým se mění zákon č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 273/1996 Sb., o působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, ve znění pozdějších předpisů.

1.2 Definice problému

V platných právních předpisech není v současné době plně provedena transpozice směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1 ze dne 11. prosince 2018 o posílení postavení orgánů pro hospodářskou soutěž v členských státech tak, aby mohly účinněji prosazovat pravidla, a o zajištění řádného fungování vnitřního trhu (dále jen „Směrnice“).

Termín stanovený pro implementaci do českého právního řádu uběhl dne 4. 2. 2021 a infringementové řízení již bylo zahájeno INFR(2021)0110.

Většina požadavků Směrnice je již dnes na naší národní úrovni upravena. Výjimku tvoří úprava vnitrounijní spolupráce mezi národními (vnitrostátními) orgány pro hospodářskou soutěž, včetně otázky vymáhání cizích rozhodnutí s evropským rozměrem na našem území, která musí být právně zakotvena zcela nově.

Dále je třeba upřesnit úpravu pořádkových pokut, programů shovívavosti a úpravu nezávislosti vnitrostátního soutěžního orgánu. Transpozice Směrnice do národního právního řádu je povinností České republiky jako členského státu Evropské unie (dále také „EU“). Neprovedení implementace evropské právní úpravy by tak vedlo k zahájení řízení o porušení Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „Smlouva“ nebo „SFEU“) vůči České republice ze strany Evropské komise, což by mohlo vést až k uložení finančních sankcí. Vůdčím principem navrhované právní úpravy je tedy nutnost zapracování Směrnice do národní úpravy.

Účelem nové právní úpravy je zejména dosažení stavu, aby uplatňování vnitrostátních právních předpisů o hospodářské soutěži vnitrostátními orgány pro hospodářskou soutěž na dohody, rozhodnutí sdružení podniků nebo jednání ve vzájemné shodě, které by mohly ovlivnit obchod mezi členskými státy, nevedlo k výsledku jinému, než je výsledek, jehož by vnitrostátní orgány pro hospodářskou soutěž dosáhly na základě práva EU podle článku 3 odst. 2 nařízení (ES) č. 1/2003. V takovýchto případech souběžného uplatňování vnitrostátních a unijních právních předpisů o hospodářské soutěži je zásadní, aby orgány ochrany hospodářské soutěže měly stejné potřebné záruky nezávislosti, zdroje a pravomoci při prosazování práva a ukládání pokut k zajištění toho, že nebude dosaženo odlišného výsledku.

Návrh zákona je současně vedle návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 395/2009 Sb., o významné tržní síle při prodeji zemědělských a potravinářských produktů a jejím zneužití, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 395/2009 Sb.“), transpozičním předpisem vůči procesním ustanovením ke směrnici Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/633 ze dne 17. dubna 2019 o nekalých obchodních praktikách mezi podniky v zemědělském a potravinovém

řetězci, která rovněž nebyla transponována v řádné lhůtě. Evropská komise i zde zahájila s Českou republikou řízení pro nesplnění povinnosti, č. 2021/0182 ze dne 27. července 2021. Zákon o ochraně hospodářské soutěže bude fungovat kompatibilně se zákonem č. 395/2009 Sb., kdy oba tyto předpisy budou transpozičními předpisy i ke směrnici 2019/633. To se týká zejména jejího článku 6, který určuje rozsah kompetencí donucovacích orgánů. Jiná ustanovení směrnice 2019/633 není potřeba transponovat prostřednictvím zákona o ochraně hospodářské soutěže. § 5a zákona č. 395/2009 Sb. určuje, že při provádění sektorového šetření postupuje Úřad obdobně podle § 21c, 21e, 21f a 21g zákona o ochraně hospodářské soutěže.

Dalším záměrem navrhované úpravy je pak zefektivnění rozhodovací činnosti a úspora procesních nákladů Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „Úřad“) při výkonu dozoru nad funkčním soutěžním prostředím. Zvýšení vymahatelnosti soutěžních pravidel v oblasti trestního práva ze strany orgánů činných v trestním řízení je také cílem plánovaných změn. Ve zrovnoprávnění postavení orgánů veřejné správy při možnosti navrhnout závazky v případě narušení hospodářské soutěže rovněž spočívá úmysl předloženého návrhu změn regulace.

Původně se uvažovalo i o dalších konkrétních opatřeních, které ale byly po připomínkovém řízení z návrhu zákona vypuštěny.

Rozdělení navrhovaných institutů v komparaci implementace Směrnice a aplikační praxe

Institut	Implementace Směrnice	Nad rámec Směrnice - aplikační praxe
Pořádková a donucovací pokuta	ano	-
Závazky	ano	ano
Shovívavost	ano	ano
Narovnání	-	ano
Vzájemná pomoc (žádost o oznámení, žádost o výkon rozhodnutí)	ano	-
Zpřístupnění informací obsažených ve spisu	-	ano
Utajení identity podatele podnětu	-	ano
Společná a nerozdílná odpovědnost za přestupek	-	ano
Úprava přestupků	-	ano

1.3 Popis existujícího právního stavu v dané oblasti

Oblast ochrany hospodářské soutěže je v českém právním řádu především upravena zákonem č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně hospodářské soutěže“), a zákonem č. 273/1996 Sb., o působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, ve znění pozdějších předpisů.

V rámci práva Evropské unie je oblast hospodářské soutěže upravena zejména Smlouvou (především v hlavě VII., která obsahuje společná pravidla pro hospodářskou soutěž, daně a sblížování právních předpisů) a přímo použitelnými právními předpisy. Veřejné prosazování článků 101 a 102 SFEU zajišťují podle nařízení Rady (ES) č. 1/2003¹ vnitrostátní orgány pro hospodářskou soutěž členských států souběžně s Komisí. Vnitrostátní orgány pro hospodářskou soutěž a Komise společně tvoří síť orgánů veřejné moci, které v úzké spolupráci uplatňují pravidla EU v oblasti hospodářské soutěže.

Ustanovení článku 3 odst. 1 nařízení (ES) č. 1/2003 ukládá vnitrostátním orgánům pro hospodářskou soutěž a vnitrostátním soudům povinnost použít články 101 a 102 SFEU na dohody, rozhodnutí sdružení podniků, jednání ve vzájemné shodě nebo zneužití dominantního postavení, které by mohly ovlivnit obchod mezi členskými státy. Souběžně s články 101 a 102 SFEU uplatňuje Česká republika i vnitrostátní právní předpisy o hospodářské soutěži.

Soutěžní pravidla Evropské unie se vztahují jak na jednání soukromých podnikatelských subjektů, tak na vládní zásahy samotných členských států. Dále je možné nalézt úpravu některých dílčích otázek i v oblasti tzv. *soft law*. Úprava je doplněna bohatou judikатурní činností Soudního dvora Evropské unie.

Navrhovaná právní úprava je genderově zcela neutrální, nemá bezprostřední, ani sekundární dopady na rovnost mužů a žen a nevede k diskriminaci jednoho z pohlaví, neboť nijak nerozlišuje, ani nezvýhodňuje jedno z pohlaví a nestanoví pro ně odlišné podmínky. V návrhu zákona nejsou upravovány vztahy, které by se dotýkaly zákazu diskriminace ve smyslu antidiskriminačního zákona (tj. nerovného zacházení či znevýhodnění některé osoby z důvodu rasy, etnického původu, národnosti, pohlaví, sexuální orientace, věku, zdravotního postižení, náboženského vyznání, víry či světového názoru). Lze proto konstatovat, že právní úprava obsažená v návrhu zákona nemá žádné dopady ve vztahu k zákazu diskriminace a není v rozporu se zákazem diskriminace, ani nemá dopad na rovnost mužů a žen.

K jednotlivým institutům, které jsou novelizovány, lze uvést následující.

1.3.1 Pořádková a donucovací pokuta

V současné době je možné uložit pořádkovou nebo donucovací pokutu podle ustanovení § 22c zákona o ochraně hospodářské soutěže, a § 62 a § 129 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“), ve znění pozdějších předpisů. Pořádkovou pokutu je podle § 22c

¹ Nařízení Rady (ES) č. 1/2003 ze dne 16. prosince 2002 o provádění pravidel hospodářské soutěže stanovených v člancích 81 a 82 Smlouvy (Úř. věst. L 1, 4. 1. 2003, s. 1).

zákona o ochraně hospodářské soutěže možné uložit za nesplnění povinnosti poskytnout obchodní záznamy na výzvu až do výše 100 000 Kč nebo do 1 % čistého obrátu soutěžitele. Pořádkovou pokutu za nedostavení se na předvolání, rušení pořádku nebo neuposlechnutí pokynu úřední osoby podle § 62 správního řádu je možné uložit až do výše 50 000 Kč. Donucovací pokutu lze podle § 129 správního řádu uložit až do výše 100 000 Kč v případě, že nelze provádět exekuci nepeněžitého plnění náhradním výkonem nebo přímým vynucením.

1.3.2 Závazky

Institut závazků je obsažen ve stávající platné právní úpravě, úprava závazků byla sjednocena a nově je zavedena možnost využít institut závazků u orgánů veřejné správy. Směrnice vyzývá členské státy k zavedení tohoto nástroje a určuje také, v jakých případech je vhodné jej použít a v jakých nikoliv. Tyto požadavky Směrnice byly promítnuty do návrhu. Možnost navrhnout závazky mají soutěžitelé, kteří naruší hospodářskou soutěž dohodami soutěžitelů (§ 7 odst. 2), zneužitím dominantního postavení (§ 11 odst. 3) nebo spojením soutěžitelů (§ 17 odst. 4). V řízení o narušení hospodářské soutěže zneužitím dominantního postavení v letech 2014-2018 byly přijaty závazky téměř ve 34 % případů.

Pokud naruší hospodářskou soutěž orgán veřejné správy, Úřad vydá rozhodnutí podle § 19a a § 22aa zákona o ochraně hospodářské soutěže a uloží tomuto orgánu pokutu. Orgány veřejné správy na rozdíl od soutěžitelů nemohou navrhnout závazky ve prospěch obnovení hospodářské soutěže namísto rozhodnutí Úřadu.

1.3.3 Shovívavost

Program shovívavosti (tzv. *leniency program*) je institutem obsaženým ve stávající platné právní úpravě. Ustanovení zakotvující upuštění od uložení pokuty a snížení pokuty bylo do části zákona upravující přestupky v oblasti hospodářské soutěže vloženo novelizací účinnou od konce roku 2012.²

Oba instituty upravené v rámci současného zákonného ustanovení o upuštění a snížení pokuty, tj. program shovívavosti i procedura narovnání, byly Úřadem uplatňovány v praxi již před jejich výslovným zakotvením na zákonné úrovni.

Počátky specifického institutu shovívavosti můžeme spatřovat v právním prostředí USA konce 70. let 20. století. Můžeme dovodit jeho základ na principech ryze amerického teoretickoprávního přístupu tzv. *ekonomické analýzy práva* k hospodářské soutěži (obdobně jako v případě konceptů trestněprávního a soukromoprávního vymáhání soutěžního práva).

Program shovívavosti bývá dlouhodobě považován za pravděpodobně nejdůležitější nástroj pro účinné odhalování a potírání kartelových dohod. Je to efektivní nástroj pro odhalování i takových deliktů, k nimž jednoznačné důkazy často chybí.

² Zákonem č. 360/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

Základní vlastností kartelu bývá především jeho utajenost. Čím více utajený dokáže být, tím obtížnější je jeho odhalení, prokázání či potrestání. Zároveň v moderní elektronické době a za použití nových technických vymožeností je snadnější vytvářet takové utajené činnosti a udržovat vzájemnou komunikaci mezi pachateli těchto dohod.

Společnosti, respektive jednotlivci mohou orgánu odpovědnému za dohled nad hospodářskou soutěží oznamovat svou kartelovou činnost a při jejím rozkrývání s orgánem spolupracovat. Za odměnu se mohou vyhnout správnímu nebo trestnímu postihu, pokutám či případným trestům odnětí svobody, respektive mohou tvrdost těchto sankcí zmírnit, pokud splní příslušné podmínky.

Účelem institutu shovívavosti je primárně existující kartely destabilizovat a vytvořit tak tlak na jejich členy, aby byli nuceni nahlásit podstatné informace o takové činnosti soutěžnímu úřadu. Po odhalení existence kartelu mohou vyšetřující orgány získat dostatečné důkazy pro prokázání jeho fungování.

Typickým rysem programu shovívavosti je úspora nákladů při zjišťování podstatných skutečností, rychlost řízení, potlačení tradičních metod vyšetřování a obhajoby.

Náležitá aplikace programu shovívavosti vede k odstranění potenciálních pachatelů od zakládání kartelů či k narušení kartelů již existujících. Takový závěr však nelze jednoznačně prokázat, neboť nejsou dostupná empirická data k nezjištěným kartelům.

Další přínos programu shovívavosti souvisí s náklady na veřejnoprávní vymáhání soutěžního práva. Náklady stoupají úměrně s rozsahem práva účastníků řízení na obhajobu. Program pomáhá také v praxi překonat jurisdikční překážky v získávání svědků a důkazů umístěných v zahraničí a šetření a sankcionování zahraničních členů kartelu.

Na úrovni orgánů EU bývá program shovívavosti označován za nejdůležitější vyšetřovací instrument Evropské komise. První oznámení z roku 1996 zavádějící tento institut bylo založeno na závěrech Bílé knihy z roku 1993 o zvýšení růstu, konkurenceschopnosti a zaměstnanosti.³ Program shovívavosti přinesl úpravu, na jejímž základě se poskytuje podniku spolupracujícímu na rozkrytí kartelu plná imunita nebo snížení sankce, kterou by jinak bylo třeba aplikovat. V rámci zavedené spolupráce Síť evropských soutěžních úřadů (European Competition Network) na půdě Evropské komise byl vydán tzv. *modelový leniency program*, který slouží jednotlivým členským státům a jejich soutěžním úřadům jako vzorový základ, z něhož vycházejí při tvorbě vlastních programů na národní úrovni.

V českém prostředí byl pak poprvé program shovívavosti zaveden v roce 2001. Původní formou implementujícího předpisu bylo oznámení na úrovni metodického obecně nezávazného předpisu. V roce 2007 byl český program shovívavosti inovován i na základě modifikovaného evropského modelového programu z roku 2006.⁴ Z důvodu větší efektivity se nově začal vztahovat pouze na horizontální zakázané dohody a především na dohody s vyšší typovou nebezpečností (tzv. *hard core* kartely).

³ Oznámení Komise č. 96/C 207/04, publikováno v Úředním věstníku, dne 18. července 1996.

⁴ Oznámení Komise č. 2006/C 298/11, publikováno v Úředním věstníku, dne 8. prosince 2006.

Novelou zákona o ochraně hospodářské soutěže z roku 2012 byl zaveden institut shovívavosti na zákonné úrovni. Do té doby neexistoval zákonný podklad pro tuto aktivitu správního orgánu a Úřad postupoval pouze v rámci svých tehdejších obecných oprávnění podle svého správního uvážení. Nově byly legislativně definovány základní podmínky (mechanismus) uplatnění institutu. Konkrétní náležitosti žádostí a další specifikace procesu uplatňování tzv. *imunity* zůstaly na úrovni *soft law* v novelizovaném oznámení úřadu z roku 2013.⁵ Zároveň byly do něj v maximální možné míře převzaty principy z upraveného evropského modelového programu z roku 2012.

Hlavní důvody pro uzákonění institutu shovívavosti tkvěly v praktických aplikačních problémech. Problematickými okruhy byly zejména utajení identity žádosti o shovívavost v průběhu správního řízení, včetně jejího obsahu a identity žadatele. Dalším zásadním problémem byla propojenost s úpravou trestněprávní na hmotněprávní úrovni, kde byla upravena skutková podstata porušení předpisů o pravidlech hospodářské soutěže.

V této souvislosti bylo zavedeno zmíněnou novelou z roku 2012 ustanovení o účinné lítosti k této skutkové podstatě. To mělo vyřešit praktické problémy aplikace shovívavosti vůči fyzickým osobám, kdy mohla být eventuálně dovozována trestní odpovědnost za trestný čin porušení předpisů o pravidlech hospodářské soutěže.

Cílem nové právní úpravy na trestněprávní úrovni bylo zásadně zesílit atraktivitu programu shovívavosti a zároveň radikálně zredukovat obavy potenciálních tzv. *whistleblowerů*. Ekonomický zájem soutěžitele na včasné žádosti o shovívavost je tak umocněn individuálním zájmem dotčených fyzických osob na zániku jejich vlastní trestní odpovědnosti, což by mělo z programu shovívavosti učinit o mnoho atraktivnější instrument ochrany právních zájmů. Podmínkou pro dotčenou fyzickou osobu musí být ale její aktivní podíl na podání žádosti a následných procedurách.

Ukazuje se, že se zvýšil počet případů, které byly zahájeny na základě programu shovívavosti. Právě díky zatraktivnění programu shovívavosti je možno odhalit i takové kartely, které s daným případem souvisí, ale nejsou například jeho přímou součástí. Zvýšení sankcí, ke kterému by mělo dojít v důsledku novelizace zákona o ochraně hospodářské soutěže postihující kartelové protisoutěžní jednání, zvyšuje atraktivitu tohoto institutu pro potencionální žadatele programu shovívavosti a zároveň efektivně přispívá k odhalení kartelů a nastolení rovnováhy soutěžního prostředí. V neposlední řadě napomáhá českému soutěžnímu právu dosáhnout stejně (obdobně) úrovně jako je tomu v jiných členských státech Evropské unie.

Požadavek na změnu na národní úrovni v úpravě zakotvení shovívavosti přinesla evropská Směrnice (o posílení soutěžních orgánů) přijatá na počátku roku 2019. Jedna z hlavních kapitol Směrnice (kapitola VI. nazvaná *Programy shovívavosti pro tajné kartely*) výslovně kodifikovala základní pravidla pro tzv. *leniency programy* pro oblast aplikace evropského primárního práva členskými státy, tj. při řízeních o porušení článků 101 a 102 Smlouvy o fungování EU (viz čl. 3 Směrnice).

⁵ Oznámení Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 4. listopadu 2013 o aplikaci § 22ba odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže (program leniency).

Směrnice požaduje ve svém předmětu nejen úpravu národních ustanovení při aplikaci evropského práva, ale výslovně by se měla vztahovat i na situace „souběžného uplatňování“ vnitrostátních předpisů ve stejné věci (viz čl. 1 odst. 2 Směrnice). Tento výslovný požadavek zásadně ovlivňuje tedy i případnou novelizovanou úpravu stávajících ustanovení regulujících pouze aplikaci národního práva.

V rámci Směrnice byla upravena pravidla pro obecné podmínky shovívavosti (čl. 19 Směrnice), prominutí (odpuštění) pokuty (čl. 17 Směrnice), snížení pokuty (čl. 18 Směrnice), formu prohlášení (žádosti) v rámci programu shovívavosti (čl. 20 Směrnice), zachování pořadí žádosti o prominutí pokuty (čl. 21 Směrnice), zjednodušené žádosti (čl. 22 Směrnice) a vztah žádostí o prominutí k sankcím ukládaným fyzickým osobám (čl. 23 Směrnice).

Dosavadní národní právní úprava je vystavena srovnání s požadavky zavedenými novou úpravou na evropské úrovni. Evropský modelový program shovívavosti, resp. pravidla pro uplatnění institutu shovívavosti, byl regulován na nelegislativní úrovni. Nyní je celá tematika povýšena na legislativní úroveň. Směrnice přináší požadavek alespoň rámcové kodifikace pravidel shovívavosti na úrovni zákona. Založila tak výslovně povinnost národních států více sjednotit pravidla programů shovívavosti.

Na základě provedených průzkumů a veřejných konzultací se dospělo na evropské úrovni ke zjištění, že mezi programy shovívavosti uplatňovanými v členských státech v současnosti existují značné rozdíly.⁶ Tyto rozdíly vedou k právní nejistotě na straně podniků porušujících právní předpisy, pokud jde o podmínky, za nichž mohou požádat o shovívavost, jakož i k nejistotě ohledně jejich statusu ochrany podle příslušných programů shovívavosti. Mohla by být oslabena motivace potenciálních žadatelů o shovívavost a mohlo by to vést k méně účinnému prosazování hospodářské soutěže v rámci EU. Proto byla tato oblast upravena Směrnicí a problematika shovívavosti bude v evropském kontextu sjednocena.

Již současné znění zákona ve vztahu k institutu shovívavosti dosahuje evropské úrovně, je třeba však danou problematiku doplnit a sjednotit ve vztahu k povinnostem, které vyplývají ze Směrnice. Za účelem dosažení souladu s evropskými požadavky současně Úřad pravidla obsažená v soft law překlápí do zákonné podoby.

Srovnáním stávající platné národní úpravy na české úrovni oproti nové evropské úpravě byla zjištěna nutnost implementace specifických forem žádostí o shovívavost, a to žádostí o zachování pořadí a souhrnných (zjednodušených) žádostí. Zbytek požadované evropské úpravy je již v české národní úpravě adaptován pro případy aplikace národního práva.

1.3.4 Narovnání

Hlavním účelem procedury narovnání je dosáhnout zjednodušení správního řízení a souvisejících úspor jak na straně Úřadu, tak na straně dotčených soutěžitelů.

Původně byla procedura zavedená Úřadem v roce 2008 bez legislativního zakotvení chápána spíše jako nástroj vyšetřování. Jeho praktickou aplikací měl soutěžní úřad příležitost dostat se

⁶ Průzkum mezi členskými státy Evropské sítě soutěžních orgánů (ECN).

k jinak obtížně zjistitelným informacím od dotčených soutěžitelů. V praxi činily v tomto období úlevy na pokutách poskytované Úřadem ve více případech například až 50 % a v některých případech mohla úleva dosáhnout až 80 % z výše původní pokuty.

Od roku 2012 byla procedura legislativně zakotvena v rámci nového ustanovení o upuštění od uložení pokuty a snížení pokuty spolu s institutem shovívavosti. Zákonný text je doplněn na úrovni vnitřního, resp. metodického předpisu, kde jsou upraveny (obdobně jako v případě shovívavosti) konkrétní požadavky a procedury provádějící stručný zákonný rámec.⁷

Podstata narovnání spočívá v přiznání dotčeného soutěžitele ke spáchání správního deliktu. Správní řízení se tak zrychlí a zjednoduší. Takový ekonomický přístup přináší zásadní úsporu času i kapacit soutěžního orgánu. Motivace účastníka je také ryze ekonomická a tkví v možnosti redukce eventuální pokuty.

Dnešní stručná zákonná úprava procedury narovnání nepřipouští přílišnou diskreci ze strany správního orgánu a pověřené úřední osoby při jeho aplikaci v průběhu správního řízení. Zejména se tento problém týká výše přiznané slevy na pokutě. Zákon výslovně přiznává úlevu na pokutě ve výši 20 %, pokud se soutěžitel ke spáchání přestupku přiznal a Úřad má za to, že s ohledem na povahu a závažnost přestupku je takový postih dostatečný. Lze doplnit, že za současného stavu, pokud sníží Úřad soutěžiteli pokutu, nelze stejnému soutěžiteli podle stávající úpravy uložit zákaz plnění veřejných zakázek.

1.3.5 *Vzájemná pomoc*

Procedura tzv. *vzájemné pomoci* je soubor nových institutů zavedených Směrnicí. Celý koncept je novou právní úpravou určenou k implementaci Směrnice na národní úrovni.

Inspirace pro zavedení této koncepce do národních úprav spočívá plně v Nařízení č. 1/2003 a jeho kapitole nazvané Spolupráce upravující vzájemné vztahy při aplikaci práva EU mezi Komisí a členskými státy.

Směrnice požaduje zakotvit do národních řádů nové instituty, především žádost o oznámení, kdy na žádost soutěžního orgánu jiného členského státu uplatňujícího článek 101 nebo 102 Smlouvy má soutěžní orgán jiného členského státu oznamovat soutěžiteli bez zbytečného odkladu jménem cizozemského orgánu rozhodnutí, předběžné námitky, jiné procesní akty nebo další relevantní dokumenty (čl. 25 Směrnice).

Dalším kompletně novým institutem je obdobně koncipovaná žádost o výkon rozhodnutí, kterým se ukládají pokuty nebo penále (viz čl. 26 Směrnice). Opět ve vztahu horizontálním (a nikoliv vertikálním jako v případě Komise a členského státu u Nařízení č. 1/2003).

⁷ Oznámení Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 8. listopadu 2013 o aplikaci § 22ba odst. 2 zákona o ochraně hospodářské soutěže (procedura narovnání).

1.3.6 Zpřístupnění informací obsažených ve spise

Riziko zveřejnění sebeusvědčujících materiálů mimo rámec šetření, pro jehož účely byly poskytnuty, by mohlo oslabit motivaci potenciálních žadatelů o shovívavost ke spolupráci s orgány pro hospodářskou soutěž.

Z tohoto důvodu je již v současné platné právní úpravě obsažena ochrana dokumentů vypracovaných a předložených pouze pro účely probíhajícího správního řízení ve věcech ochrany hospodářské soutěže nebo výkonu dozoru nad plněním povinností soutěžitelů a orgánů veřejné správy vyplývajících ze zákona o ochraně hospodářské soutěže nebo z rozhodnutí Úřadu. Takové materiály by eventuálně mohly být využity pro různé účely mimo správní řízení, např. v civilních žalobách o náhradu škody. Z těchto důvodů je i na základě výslovných požadavků evropského práva kodifikována jejich ochrana, resp. možnost zpřístupňování takových dokumentů v průběhu správního řízení.

V současné platné právní úpravě není stanovena výjimka pro poskytování těchto citlivých materiálů orgánům činným v trestním řízení. Stávající pravidla tak nezohledňují rozdíl v postavení takových veřejných orgánů a ostatních osob.

1.3.7 Utajení identity podatele podnětu

Podle účinného znění zákona o ochraně hospodářské soutěže v současné době není možné skrýt identitu podatelů podnětů, jak je tomu v § 9 odst. 4 zákona č. 395/2009 Sb., o významné tržní síle při prodeji zemědělských a potravinářských produktů a jejím zneužití, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o tržní síle“). Podatelé podnětů jsou za současného stavu nuceni podání podnětu zvažovat, případně od podání v obavě z nepříznivých následků zcela upustit. Tento stav není v zájmu efektivní ochrany hospodářské soutěže. Obdobný institut zná i zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění pozdějších předpisů, který vylučuje z nahlížení do spisu ty dokumenty nebo jejich části, z nichž lze zjistit totožnost osoby, která podala podnět ke kontrole.

Problematicky ochrany podatelů podnětu se do jisté míry dotýká též připravovaný zákon o ochraně oznamovatelů, jehož předmětem je zejména ochrana oznamovatelů protiprávních jednání, o kterých se dozvěděli v souvislosti s výkonem práce či jiné obdobné činnosti proti tzv. odvetným opatřením zejména ze strany zaměstnavatele. Z hlediska ochrany hospodářské soutěže je nutné návrh zákona o ochraně oznamovatelů a Směrnici Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1937 ze dne 23. října 2019 o ochraně osob, které oznamují porušení práva EU (lhůta pro transpozici do českého právního řádu uplynula lhůta dne 17. prosince 2021), považovat za nedostačující, neboť se vztahují výhradně na zaměstnance. Nelze je tedy aplikovat na podání (podněty), kterými zainteresované subjekty informují Úřad o možném protisoutěžním jednání.

1.3.8 Společná a nerozdílná odpovědnost za přestupek více osob, které tvoří jednoho soutěžitele

V současné době, pokud soutěžitel poruší zákon o ochraně hospodářské soutěže, je podle účinného znění zákona aplikován výklad, že za jednání soutěžitele je odpovědná jedna

konkrétní osoba v právním slova smyslu, která je jeho součástí. Důvodem je, že soutěžitel je sice subjektem, který má práva a povinnosti podle zákona o ochraně hospodářské soutěže, nicméně není subjektem práva s právní osobností, kterému je možno ukládat pokuty, vymáhat po něm sankce, či jej žalovat o náhradu škody. Tedy i v případě, že soutěžitele ve smyslu § 2 odst. 2 zákona o ochraně hospodářské soutěže tvoří více osob, které jako soutěžitel poruší zákon a které by měly za toto své jednání odpovídat, je za současného stavu za jeho jednání trestána konkrétní osoba s právní osobností. Tento stav je nežádoucí z vícero důvodů.

Předně hrozí nebezpečí vyhnutí se postihu, resp. jeho úspěšného vymození za situace, kdy právě za tímto účelem může být převáděn majetek mezi právníckými osobami v rámci téhož koncernu, resp. soutěžitele a možnost vymáhat případnou pokutu je přitom omezena na ve výroku rozhodnutí určenou konkrétní osobu s právní osobností, která však již nemusí disponovat postižitelným majetkem. Situace je o to paradoxnější, že podle zákona o ochraně hospodářské soutěže je ukládaná výše sankce limitována nikoliv obratem konkrétního subjektu s právní osobností, kterému je ukládána, ale na základě obratu celého soutěžitele, kterého tato osoba případně i s dalšími subjekty tvoří.

Ve specifickém případě, kdy je spáchán přestupek uzavřením zakázané dohody v souvislosti se zadáváním veřejných zakázek a je za něj dle zákona o ochraně hospodářské soutěže možno uložit trest v podobě zákazu plnění veřejných zakázek na 3 roky, je tento zákaz rovněž uložen ve výroku rozhodnutí pouze konkrétnímu subjektu s právní osobností, a tedy v případě, kdy je soutěžitel tvořen více osobami, které se tohoto přestupku potenciálně dopustily, dopadne v aktuální praxi zákaz pouze na jednu z nich.

V rámci unijní úpravy soutěžního práva se standardně využívá princip společné odpovědnosti konkrétních osob – subjektů s právní osobností, které tvoří jednoho soutěžitele a které se dopustí porušení soutěžního práva.

1.4 Identifikace dotčených subjektů

Tabulka 1: Seznam dotčených subjektů

Oblast regulace	Dotčené subjekty
Pořádková a donucovací pokuta	Úřad, soutěžitelé a jejich zaměstnanci, orgány veřejné správy, fyzické nebo právnické osoby
Závazky	Úřad, orgány veřejné správy, soutěžitelé
Shovívavost	Úřad, zaměstnanci úřadu, soutěžitelé a jejich zaměstnanci, orgány veřejné správy, fyzické nebo právnické osoby, soutěžní orgány členských států EU, Evropská komise
Narovnání	Úřad, pracovníci úřadu, soutěžitelé a jejich zaměstnanci, orgány veřejné správy, fyzické nebo právnické osoby
Vzájemná pomoc	Úřad, pracovníci úřadu, soutěžní orgány členských států EU, Evropská komise, Celní úřad pro Jihomoravský kraj
Zpřístupnění informací obsažených ve spise	Úřad, pracovníci úřadu, orgány činné v trestním řízení

Utajení identity podatele podnětu	Úřad, pracovníci úřadu, soutěžitelé a jejich zaměstnanci, fyzické osoby, právnické osoby soukromého práva
Společná a nerozdílná odpovědnost za přestupek více osob, které tvoří jednoho soutěžitele	Úřad, soutěžitelé, právnické osoby

Tabulka 2: Seznam konzultovaných subjektů

Subjekty konzultace	Relevantnost příslušného subjektu
Policie České republiky	Orgán poskytující součinnost při úkonech Úřadu
Ministerstvo vnitra	Gestor správního řádu
Ministerstvo spravedlnosti	Gestor zákona o soudním řádu správním
Generální ředitelství cel	Orgán provádějící exekuce na peněžitá plnění podle správního řádu

1.5 Popis cílového stavu

Hlavním cílem navrhované regulace je zapracování Směrnice. Návrh vychází z potřeby plnění závazků vyplývajících z členství v Evropské unii. Účelem nové právní úpravy je dosažení stavu, aby uplatňování vnitrostátních právních předpisů o hospodářské soutěži vnitrostátními orgány pro hospodářskou soutěž na dohody, rozhodnutí sdružení podniků nebo jednání ve vzájemné shodě, které by mohly ovlivnit obchod mezi členskými státy, nevedlo k výsledku jinému, než je výsledek, jehož by vnitrostátní orgány pro hospodářskou soutěž dosáhly na základě práva EU podle článku 3 odst. 2 nařízení (ES) č. 1/2003. V takových případech souběžného uplatňování vnitrostátních a unijních právních předpisů o hospodářské soutěži je tedy zcela zásadní, aby vnitrostátní orgány pro hospodářskou soutěž měly stejné potřebné záruky nezávislosti, zdroje a pravomoci při prosazování práva a ukládání pokut k zajištění toho, že nebude dosaženo odlišného výsledku.

Dalším cílem navrhovaných změn úpravy v oblasti ochrany hospodářské soutěže je zohlednění identifikovaných problémů zjištěných při aplikační praxi Úřadu.

Konkrétní cíle plynoucí z potřeby implementace Směrnice:

- upřesnit ustanovení týkající se sankcí
- sjednocení a doplnění úpravy závazků
- upřesnit program shovívavosti
- zavést proceduru vzájemné pomoci mezi členskými státy v oblasti hospodářské soutěže

Konkrétní cíle jdoucí nad rámec Směrnice:

- upřesnit zpřístupnění informací obsažených ve spise
- upravit možnost utajení identity podatele podnětu

- upravit společnou a nerozdílnou odpovědnost za přešůpek více osob, které tvoří jednoho soutěžitele
- upřesnit proceduru narovnání.

1.5.1 Pořádková a donucovací pokuta

Cílem předkládaného návrhu je zefektivnění vedení řízení možností udělovat důraznější sankce za širší spektrum případů nespůlpráce při vedení tohoto řízení a uvedení zákona do souladu s požadavkem čl. 16 Směrnice. Pořádková a donucovací pokuta je klíčovým nástrojem zajišťujícím Úřadu účinné prostředky k pokračujícímu či budoucímu nedodržování opatření Úřadu nebo jeho rozhodnutí. Cílem návrhu však není umožnit Úřadu dvojí trestání jednoho skutku, ale zavést účinnější nástroj pro plynulost řízení.

1.5.2 Závazky

Cílem předkládaného návrhu je sjednocení a doplnění úpravy závazků, zavedení možnosti orgánů veřejné správy navrhnout závazky, tím zkrátit délku řízení a zmírnit finanční dopady na tyto orgány. Cílem je umožnit orgánům veřejné správy navrhnout Úřadu provedení takových opatření, která by reagovala na výhrady, které má Úřad k jejich jednání (tzn. jednání, které je předmětem řízení o narušení hospodářské soutěže). Pokud budou tato opatření pro ochranu hospodářské soutěže dostatečná, bude velmi rychle a jednoduše dosaženo vlastního účelu regulace hospodářské soutěže, neboť jejich splnění by odstranilo závadný stav a obnovilo hospodářskou soutěž na předmětném trhu.

1.5.3 Shovívavost

Cílem předpokládaného návrhu s ohledem na výslovné požadavky Směrnice je možnost zavedení jednotného režimu programů shovívavosti v členských státech EU při aplikaci jednotných evropských soutěžních pravidel. Dalším záměrem bude sjednocení režimu programů shovívavosti v režimu evropského práva a v režimu českého práva do přehledné národní právní úpravy na úrovni zákona a rozšíření uplatnění programu shovívavosti rovněž na vertikální zakázané dohody.

Jedním z nově kodifikovaných institutů má být možnost soutěžitelů ještě před formálním podáním žádosti o shovívavost požádat o zachování pořadí v rámci programu shovívavosti. Účelem podání žádosti o zachování pořadí je shromáždit nezbytné informace. Případný žadatel o upuštění od uložení pokuty dostane za účelem shromáždění takových informací či dalších podkladů (jako důkazů potřebných pro splnění příslušných důkazních kritérií) tzv. zachování (*rezervaci*) pořadí.

S ohledem na sdílené pravomoci Komise a vnitrostátních orgánů pro hospodářskou soutěž při prosazování článků 101 a 102 SFEU je také zásadní, aby byl zaveden bezproblémově fungující systém tzv. *zjednodušených žádostí*.

Žadatelé, kteří požádali Komisi o shovívavost v souvislosti s údajným tajným kartelem, by měli být oprávněni podat u vnitrostátních orgánů pro hospodářskou soutěž zjednodušené

žádosti ve stejné věci, pokud se žádost určená Komisi týká více než tří členských států jakožto dotčených území.

Systém zjednodušených žádostí by měl umožňovat soutěžitelům podat vnitrostátním orgánům pro hospodářskou soutěž zjednodušenou (souhrnnou) žádost o shovívavost obsahující minimální soubor informací týkajících se údajného kartelu, pokud byla Komisi v souvislosti s takovým údajným kartelem podána úplná žádost. Žadatelé by pak měli mít možnost podat úplné žádosti o shovívavost vnitrostátnímu orgánu pro hospodářskou soutěž, jemuž předložili souhrnné žádosti.

Cílem systému zjednodušených (souhrnných) žádostí je snížit administrativní zátěž žadatelů, kteří předkládají Komisi žádost o shovívavost v souvislosti s údajným tajným kartelem zahrnujícím více než tři členské státy jakožto dotčená území. Vzhledem k tomu, že v takových případech Komise obdrží úplnou žádost, měla by být hlavním kontaktním orgánem žadatele o shovívavost během doby, než se vyjasní, zda se Komise případem bude zabývat.

1.5.4 Narovnání

Cílem předkládaného návrhu je poskytnout regulujícímu orgánu v rámci správního řízení větší možnost diskrece při stanovování výše slevy z pokuty při jednání o narovnání s účastníkem řízení.

Zároveň bude ve vyšší míře umožněna diskrece správního orgánu ukončit jednání o narovnání, pokud z hlediska principu hospodárnosti Úřad vyhodnotí situaci tak, že dosažení procesních úspor je nepravděpodobné.

V rámci správního řízení by měla být výslovná zákonná možnost vést případně jednání o narovnání s každým účastníkem daného řízení samostatně.

Cílem navrhované úpravy je mimo jiné možnost uložit zákaz plnění veřejných zakázek také těm soutěžitelům, kterým byla snížena pokuta procedurou narovnání, a to na kratší dobu, než je tomu v případě neuplatnění procedury narovnání.

1.5.5 Vzájemná pomoc

V systému, v němž mají Komise a vnitrostátní orgány pro hospodářskou soutěž souběžné pravomoci k uplatňování článků 101 a 102 SFEU je nutná úzká spolupráce a vzájemná pomoc mezi vnitrostátními orgány pro hospodářskou soutěž navzájem, jakož i mezi nimi a Komisí.

Pokud vnitrostátní orgán pro hospodářskou soutěž provádí kontrolu nebo dotazování v souladu se svým vnitrostátním právem jménem jiného vnitrostátního orgánu pro hospodářskou soutěž podle článku 22 odst. 1 nařízení (ES) č. 1/2003, měla by přítomnost a pomoc úředníků z žádajícího orgánu umožnit dosažení vyšší účinnosti těchto kontrol a dotazování poskytnutím dodatečných zdrojů, znalostí a technické odbornosti.

Vnitrostátní orgány pro hospodářskou soutěž by měly být rovněž oprávněny požádat jiné vnitrostátní orgány pro hospodářskou soutěž o pomoc při zjišťování, zda došlo k selhání podniků nebo sdružení podniků při dodržování vyšetřovacích opatření a rozhodnutí přijatých žádajícími vnitrostátními orgány pro hospodářskou soutěž.

Je třeba zavést režim, který vnitrostátním orgánům pro hospodářskou soutěž umožní požádat o vzájemnou pomoc při oznamování dokumentů týkajících se uplatňování článků 101 nebo 102 SFEU na přeshraničním základě, a to stranám řízení nebo jiným soutěžitelům, jež mohou být adresáty takových oznámení.

Obdobně by vnitrostátní orgány pro hospodářskou soutěž měly mít možnost požádat o výkon rozhodnutí o uložení pokut či penále orgány v jiných členských státech, pokud žádající orgán vynaložil přiměřené úsilí k zjištění toho, že podnik, od něhož mají být pokuty nebo penále vymáhány, nedisponuje v členském státě žádajícího orgánu dostatečným majetkem. Členské státy by rovněž měly stanovit, že zejména v případě, kdy podnik, od něhož lze pokutu nebo penále vymáhat, není usazen v členském státě žádajícího orgánu, může dožádaný orgán vymáhat výkon rozhodnutí přijatých žádajícím orgánem, a to na žádost žádajícího orgánu.

1.5.6 Zpřístupnění informací obsažených ve spise

Cílový stav úpravy bude vyváženě zohledňovat působnost a úkoly všech potenciálně zainteresovaných orgánů veřejné moci vymáhajících pravidla hospodářské soutěže.

Na jedné straně umožní zachovat specifický režim zpřístupňování dokumentů vypracovaných a předložených pro účely správního řízení. Jedná se o řízení, kdy Úřad vykonává svou pravomoc ve věcech ochrany (nebo dozoru) nad pravidly hospodářské soutěže. Speciální ochrana tzv. důvěrných informací z programu shovívavosti vychází ze zvláštních požadavků evropských předpisů v oblasti hospodářské soutěže.

Na straně druhé bude nově nastavena výjimka pro orgány činné v trestním řízení pro proceduru zpřístupňování takových zvláště chráněných dokumentů. Orgány činné v trestním řízení eventálně totiž mohou šetřit ve stejné věci trestné činy tzv. porušení předpisů o pravidlech hospodářské soutěže.

Pro orgány činné v trestní řízení a jejich možné paralelní šetření ve stejné věci bude nově speciálně stanovena časová hranice (k okamžiku sdělení výhrad), od které jim může Úřad chráněné dokumenty již zpřístupnit. Tato hranice mění dosavadní platnou úpravu, která výslovně nerozlišuje mezi jednotlivými typy orgánů veřejné moci. Posouvá okamžik možného zpřístupnění do dřívější fáze řízení.

1.5.7 Utajení identity podatele podnětu

Cílem návrhu je zakotvení institutu takzvaného utajení identity. Podle účinného znění zákona není v současné době možné skrýt identitu podatelů, jak je tomu v § 9 odst. 4 zákona o tržní síle.

Z důvodové zprávy k zákonu o tržní síle vyplývá, že cílem úpravy je poskytnutí ochrany identity dodavatele, který poskytuje důvěrné informace, když bez jejího utajení by mohlo dojít k ohrožení oprávněných zájmů této osoby. Absence tohoto institutu v minulosti vedla k tomu, že dodavatelé v případě zaznamenaného protiprávního jednání čelili rozhodnutí, zda Úřadu podnět podat, a tím prakticky ukončit obchodní vztah s odběrateli, nebo jej nepodat a v obchodním vztahu setrvat. Povinnost dodavatelů poskytnout informace na žádost Úřadu (oprávněného vyžadovat od všech subjektů úplné, správné a pravdivé informace a podklady,

kteře mohou mít význam pro objasnění předmětu řízení) tedy nebyla nijak vyvážena právem dodavatelů na ochranu v případě důvodných obav, že tím budou ohroženy nebo porušeny jejich oprávněné zájmy.

Z těchto důvodů se jeví jako vhodné uvažovat nad legislativním zakotvením institutu utajení identity přímo v samotném zákoně o ochraně hospodářské soutěže.

Utajení by mělo být poskytnuto podateli, který o to požádá, pokud budou ohroženy nebo poškozeny jeho oprávněné zájmy. Identita podatele bude utajena před zahájením řízení, v jeho průběhu i po jeho skončení, zejména ve všech výzvách, sděleních a rozhodnutích Úřadu, během provádění dokazování, při nahlížení do spisu, a i při soudním přezkumu. Vzhledem k povaze institutu může o utajení identity požádat pouze fyzická osoba nebo právnická osoba soukromého práva.

1.5.8 Společná a nerozdílná odpovědnost za přestupek více osob, které tvoří jednoho soutěžitele

Cílem návrhu je možnost efektivně postihnout všechny subjekty s právní osobností, které se dopustily přestupku porušením zákona o ochraně hospodářské soutěže jako jeden soutěžitel. Cílový stav posílí možnost ukládat sankce v podobě pokut či zákazu účasti v zakázkách a zároveň zefektivní cestu vymáhání sankcí a rovněž soukromoprávní vymáhání protisoutěžním jednáním způsobené škody.

1.6 Zhodnocení rizika

Riziko spojené s nulovými variantami, tedy se zachováním stávající právní úpravy, spočívá v tom, že budou přetrvávat nedostatky zjištěné v rámci hodnocení dopadů regulace a nebude zároveň provedena náležitá transpozice nového unijního předpisu.

V případě neřešení problému jsou rizikem právní důsledky plynoucí z neprovedení implementace předpisu Evropské unie, tj. riziko zahájení řízení o porušení práva EU (tzv. *infringementové řízení*) vůči České republice ze strany Evropské komise. Implementační lhůta uplynula dne 4. února 2021 a infringementové řízení již bylo zahájeno INFR(2021)0110. Lze důvodně předpokládat, že pokud se Česká republika nezaváže zjednat nápravu, může v konečném důsledku dojít i k podání žaloby k Soudnímu dvoru EU, což s sebou přináší riziko v podobě významných finančních sankcí pro Českou republiku.

Ve věcných oblastech to pak mohou být konkrétně rizika např. v otázce programů shovívavosti, nezávislosti, pořádkových pokut či vzájemné pomoci.

2. Návrh variant řešení

Varianty u konkrétních tematických okruhů:

2.1 Pořádková a donucovací pokuta

Varianta 0

Zachování současného stavu, použití současného ustanovení § 22c zákona o ochraně hospodářské soutěže, a § 62 a § 129 správního řádu upravující pořádkovou pokutu a exekuci na nepeněžitá plnění ukládáním donucovacích pokut. Okruh skutkových podstat a výše pokuty však nejsou dostatečné vzhledem k transpozici Směrnice. Směrnice upravuje možnost (čl. 16 Směrnice) uložení pořádkové pokuty za neposkytnutí vyžádaných obchodních záznamů, nedostavení se na předvolání Úřadu či nepodrobení se šetření na místě. Dále Směrnice upravuje možnost uložení donucovací pokuty v případech, kdy soutěžitel nedodrží rozhodnutí či přijaté závazky. Za všechna tato pochybení Směrnice umožňuje uložit pokuty k průměrnému dennímu celkovému celosvětovému obratu soutěžitele. Současný právní řád však umožňuje za nedostavení se na předvolání uložit pokutu pouze do výše 50 000 Kč, donucovací pokutu lze uložit pouze do výše 100 000 Kč. Za nepodrobení se na místě lze uložit pokutu za přestupek, nikoliv pořádkovou pokutu, jak je požadováno Směrnicí.

Varianta 1

Zakotvení ustanovení o výši pokuty za pořádkové delikty, které bude speciálním ustanovením ve vztahu k pořádkové pokutě upravené § 62 správního řádu, a ustanovení o výši donucovací pokuty, které bude speciálním ustanovením k § 129 správního řádu o exekuci ukládáním donucovacích pokut.

Varianta 2

Zakotvení ustanovení rozšiřující katalog skutkových podstat, které jsou považovány za pořádkové delikty, především pořádkový delikt nepodrobení se šetření na místě.

2.2 Závazky

Varianta 0

Zachování současného stavu, kdy orgány veřejné správy při porušení hospodářské soutěže nemohou navrhnout závazky ve prospěch obnovení hospodářské soutěže namísto rozhodnutí Úřadu (§ 19a zákona o ochraně hospodářské soutěže).

Varianta 1

Zakotvení nového ustanovení o možnosti orgánů veřejné správy navrhnout závazky ve prospěch obnovení hospodářské soutěže, obdobně jako je tomu u dohod narušujících soutěž nebo v případě zneužívání dominantního postavení.

Varianta 2

Zakotvení možnosti orgánů veřejné správy navrhnout závazky ve prospěch obnovení hospodářské soutěže a kumulaci všech ustanovení o možnosti soutěžitelů i orgánů veřejné správy navrhnout závazky.

2.3 Shovívavost

Varianta 0

Zachování současného stavu, kdy nejsou na zákonné úrovni legálně upraveny instituty zachování pořadí a souhrnné žádosti, které jsou upraveny pouze na úrovni *soft law* v oznámení Úřadu. Konkrétní specifické požadavky na obsah žádostí o shovívavost jsou pak v dnešní úpravě také zapracovány pouze v rámci oznámení Úřadu. Takový stav by odporoval výslovným požadavkům Směrnice.

Varianta 1

Sjednocení režimu programu shovívavosti při porušování čl. 101 a 102 SFEU všech členských států na základě řádné transpozice Směrnice.

Varianta 2

Sjednocení režimu programu shovívavosti při porušování čl. 101 a 102 SFEU všech členských států na základě řádné transpozice Směrnice a zároveň nově upravený režim pro porušování národního práva v obdobných případech včetně rozšíření uplatnění shovívavosti také na vertikální dohody, tak aby byly sjednoceny oba režimy v české národní úpravě.

2.4 Narovnání

Varianta 0

Zachování současného platného právního stavu, kdy je omezena diskrece Úřadu a při splnění podmínek je narovnání nárokové s jednotnou paušální sazbou slevy z pokuty.

Varianta 1

Zavedení možnosti správního uvážení Úřadu při jednání o narovnání. Zahrnovalo by především možnost zohlednit (z hlediska hospodárnosti správního řízení) procesní úspory vedení jednání o narovnání. Dále také i možnost ukončení jednání o narovnání a diskreci stanovit sazbu slevy na pokutě v rámci zákonem nastaveného limitu.

Varianta 2

Zavedení možnosti větší diskrece Úřadu při jednání o narovnání, včetně možnosti zohlednit z hlediska hospodárnosti správního řízení procesní úspory vedení jednání o narovnání, případné možnosti ukončení jednání o narovnání a určité diskrece stanovit sazbu slevy na pokutě v rámci zákonem nastaveného limitu.

Speciální úprava povinnosti vést ústní jednání o narovnání s každým účastníkem samostatně a možnost uložit zákaz plnění veřejných zakázek na zkrácenou dobu.

2.5 Vzájemná pomoc

Varianta 0

Nepřijetí právní úpravy vzájemné pomoci soutěžních orgánů členských zemí povede k zahájení řízení o porušení Smlouvy vůči České republice ze strany Evropské komise. Vzájemná spolupráce mezi členskými státy by probíhala podle stávajících pravidel. Nebyla by

možnost uplatnit např. výkon pravomocného rozhodnutí Úřadu při aplikaci evropských soutěžních pravidel na území jiného členského státu.

Varianta 1

V této variantě je obsažen výslovný požadavek Směrnice na zavedení horizontálního systému tzv. vzájemné pomoci mezi členskými státy při aplikaci evropského soutěžního práva. Žádosti o (vzájemnou) pomoc a výkon rozhodnutí se směřují přímo na příslušný veřejný subjekt, který je podle vnitrostátních právních a správních předpisů a správní praxe odpovědný za výkon takových rozhodnutí (čl. 2 odst. 22 Směrnice), v případě České republiky je tímto orgánem celní úřad. Ustanovení přinášející pravomoc celním úřadům k výkonu rozhodnutí soutěžních orgánů jiného členského státu budou zakotvena v zákoně o celní správě.⁸ Tato varianta podstatnou měrou komplikuje přístup zahraničních orgánů k výkonu rozhodnutí, neboť předpokládá jejich znalost českého právního řádu.

Varianta 2

Žádosti o (vzájemnou) pomoc a výkon rozhodnutí od zahraničních soutěžních úřadů budou směřovány primárně na Úřad. Bude tak zajištěna věcná a právní kontrola žádostí z pohledu národního a především evropského soutěžního práva, v jehož režimu mají být žádosti distribuovány mezi členskými státy.

Zachová se stávající praxe vzájemné komunikace mezi partnerskými vnitrostátními soutěžními orgány v rámci Evropské soutěžní sítě (ECN). Nová ustanovení ustavující proceduru tzv. *vzájemné pomoci* budou zakotvena v zákoně o ochraně hospodářské soutěže. Nevyplyne nutnost novelizace jiných národních předpisů, jako např. v oblasti exekucí správních rozhodnutí.

2.6 Zpřístupnění informací obsažených ve spise

Varianta 0

Zachování stávající platné právní úpravy. Nebudou provedeny úpravy v rámci zákona o ochraně hospodářské soutěže ve zvláštních ustanoveních týkajících se zpřístupňování dokumentů ze spisu.

Orgány činné v trestním řízení postihující pravidla soutěžního práva kodifikovaná trestním právem nedostanou možnost dřívějšího přístupu k zvláště chráněným dokumentům, jako jsou podklady a informace vypracované a předložené pro účely probíhajícího správního řízení ve věcech ochrany (či dozoru) hospodářské soutěže – tzv. *důvěrným informacím* vedených ve správním spise.

Varianta 1

Zavedení speciální výslovné výjimky pro zpřístupnění důvěrných informací ze spisu pouze pro orgány činné v trestním řízení, a to k okamžiku tzv. *sdělení výhrad*.

⁸ Zákon č. 17/2012 Sb., o Celní správě České republiky.

Varianta 2

Zavedení speciální výslovné výjimky pro zpřístupnění důvěrných informací ze spisu i pro ostatní orgány veřejné moci k okamžiku sdělení výhrad.

2.7 Utajení identity podatele podnětu

Varianta 0

Zachování současného platného právního stavu, kdy není možné chránit identitu podatele podnětu.

Varianta 1

Zakotvení práva podatele podnětu na utajení identity v případě, že by bez jejího utajení mohly být ohroženy nebo poškozeny jeho oprávněné zájmy a o utajení identity podatel sám požádá.

Varianta 2

Zakotvení možnosti Úřadu rozhodnout o utajení identity v případě, že by bez jejího utajení mohly být ohroženy nebo poškozeny jeho oprávněné zájmy, o utajení identity podatel sám požádá, přičemž svou žádost náležitě odůvodní. Rozhodnutí o utajení identity je ponecháno na diskreci Úřadu.

2.8 Společná a nerozdílná odpovědnost za přestupek více osob, které tvoří jednoho soutěžitele

Varianta 0

Zachování současného stavu, kdy není možné postihnout více osob, subjektů s právní osobností, které tvoří jednoho soutěžitele, za porušení soutěžního práva spáchaným tímto soutěžitelem společně a nerozdílně, a to při existenci rizika účelových převodů majetku mezi jednotlivými právními osobami téhož soutěžitele.

Varianta 1

Zakotvení možnosti postihovat více osob, subjektů s právní osobností, které tvoří jednoho soutěžitele, za porušení zákona o ochraně hospodářské soutěže společně a nerozdílně.

Varianta 2

Zakotvení možnosti postihnout všechny osoby, subjekty s právní osobností, které tvoří jednoho soutěžitele, za porušení zákona o ochraně hospodářské soutěže, kterého se dopustil soutěžitel nebo některé jeho části, bez ohledu na jejich přímou účast při porušování zákona.

3. Vyhodnocení nákladů a přínosů jednotlivých variant

Obecně není možná taková ekonomická analýza, kde by zpracovatel porovnal náklady vynaložené na jedné straně a výnosy na druhé straně. Je nutno konstatovat, že by se jednalo o pouhé odhady. Nelze předpokládat, že po zavedení nových procesních institutů bude zřejmé,

zda dojde k dopadům na státní rozpočet v kladném či záporném smyslu. Lze však predikovat, která z variant je z hlediska nákladů náročnější, popř. zda vůbec dojde k zvýšení nákladů.

3.1 Náklady

3.1.1 Pořádková a donucovací pokuta

Varianta 0 - Zachování současného stavu

Náklady na straně Úřadu související s ukládáním pořádkových a donucovacích pokut jsou v současné době zanedbatelné, neboť uložení pokuty je pouze dílčím úkonem při vedení řízení. Vznik nákladů se nepředpokládá ani do budoucna.

Varianta 1 - Zakotvení ustanovení o výši pokut za pořádkové delikty a o výši donucovacích pokut

Náklady při první variantě nevznikají, neboť kroky Úřadu vedoucí ke zvýšení plynulosti řízení a větší efektivitě ochrany hospodářské soutěže, tedy ukládání pořádkových či donucovacích pokut, mohou být činěny i za stávající právní úpravy. Nová úprava se dotýká pouze výše uložení takové pokuty. Na druhé straně zvýšená sazba pokut bude znamenat vyšší náklady pro subjekty porušující hospodářskou soutěž.

Varianta 2 - Zakotvení ustanovení rozšiřující katalog skutkových podstat pořádkových deliktů

Náklady při druhé variantě nevznikají, neboť kroky Úřadu vedoucí ke zvýšení plynulosti řízení, tedy ukládání pořádkových pokut, mohou být činěny i za stávající právní úpravy. Varianta 2 navíc zakotvuje pouze jednu skutkovou podstatu správního deliktu, čímž naopak umožňuje usnadnit vedení řízení a tedy náklady na vedení řízení zmenšit. I v tomto případě bude zakotvení nové skutkové podstaty znamenat vyšší náklady pro subjekty porušující hospodářskou soutěž.

3.1.2 Závazky

Žádné přímé či nepřímé finanční náklady v důsledku přijetí ani jedné z variant řešení nevznikají, jelikož institut závazků má sloužit výhradně k tomu, aby orgány veřejné správy měly možnost tzv. *autoopravy* vlastních pochybení, které vedly k narušení hospodářské soutěže. Změna právní úpravy tak nepřináší změny ve způsobu vedení řízení, které by měly negativní vliv na délku řízení a tím na vynaložené náklady s tím spojené. Naopak pokud Úřad uzná navrhované závazky za dostatečné vzhledem k účelu regulace hospodářské soutěže, může řízení zastavit a věnovat své zdroje závažnějším případům narušení hospodářské soutěže.

3.1.3 Shovívavost

Varianta 0 – Zachování současného stavu

Mohou vzniknout přímé finanční náklady (platba pokuty) při případném řízení o porušení Smlouvy, pokud bude shledáno, že Česká republika řádně netransponovala Směrnici a její konkrétní ustanovení požadující zavedení institutu programu shovívavosti včetně jednotlivých náležitostí žádostí na legislativní úrovni.

Hmotné náklady na dodržování regulace vzniknou v pozdějším horizontu, kdy bude muset být přímo aplikována evropská úprava. Výsledné přímé náklady na interní či externí právní služby budou vyšší než při variantě 1.

Regulovaná problematika v oblasti programů shovívavosti u ochrany hospodářské soutěže je velmi specifická. Na základě dlouhodobé praxe správních řízení je možno konstatovat, že ve většině případů případní žadatelé v programu shovívavosti využívají externí poskytovatele právních služeb a tím se jim výrazně zvyšují přímé hotové náklady na externí právní služby.

Při pozdější nucené implementaci budou vynaloženy náklady na administrativní zátěž Úřadu při dodatečném zavádění programů.

Varianta 1 – Nový dvojí režim shovívavosti

Z hlediska ekonomických dopadů vzniknou přímé hmotné náklady na dodržování regulace, neboť bude zavedena dvojí nová regulace jednoho institutu. Zároveň vzniknou přímé náklady na externí právní služby při podání žádosti podle nových režimů.

V další ekonomické kategorii administrativní zátěže a nákladů vzniknou například náklady na zveřejnění nových požadavků regulace, náklady na zavedení nového systému programu shovívavosti uvnitř Úřadu, vyřizování dotazů úředníky od potenciálně dotčených regulovaných subjektů a další veřejnosti. Navíc budou muset být vedeny dva různé režimy žádostí v programu shovívavosti v rámci správních řízení při činnosti Úřadu.

Varianta 2 – Nový jednotný režim shovívavosti

Obdobně jako u varianty 1 podle obou ekonomických kritérií vzniknou náklady.

3.1.4 Narovnání

Varianta 0 – Zachování současného stavu

Mohou vzniknout náklady z pozice administrativního zatížení Úřadu, kdy jsou vedena správní řízení a v rámci nich probíhají jednání o narovnání i v takových situacích, které jsou z pohledu Úřadu neefektivní a nevedou ke splnění účelu zákona.

Varianta 1 – Pružnější vedení jednání o narovnání

Z pohledu nákladů na regulatorní zatížení i z pohledu nákladů na vynucování regulace nevznikají zásadní náklady.

Varianta 2 – Pružnější vedení jednání o narovnání a samostatná jednání

Náklady mohou být na minimální úrovni identifikovatelné v administrativní stránce vnitřních procesů Úřadu, pokud by bylo vedeno paralelně více samostatných jednání o narovnání.

3.1.5 *Vzájemná pomoc*

Varianta 0 – Zachování současného stavu

Mohou vzniknout finanční náklady (platba pokuty) při případném řízení o porušení Smlouvy, pokud by bylo shledáno, že Česká republika řádně netransponovala Směrnicí.

Nebudou novelizovány předpisy v oblasti hospodářské soutěže ani předpisy v oblasti exekucí správních rozhodnutí.

Varianta 1 – Režim vzájemné pomoci s celním orgánem

Náklady vzniknou na straně celní správy, která jako exekuční správní orgán bude muset přizpůsobit svůj dosavadní systém přijímání žádostí o exekuci na peněžitá plnění podle správního řádu požadavkům nové úpravy, včetně zvýšených nákladů na právní analýzy v oblasti hospodářské soutěže či dotazů o řádný výklad veškerých relevantních národních i evropských předpisů v dané oblasti na Úřad. Bude nutno nastavit nový vnitřní administrativní systém národního exekučního orgánu (celní úřad) zohledňující přijímání cizozemských žádostí soutěžních orgánů.

Úřad nebude mít primární kontrolu a přehled nad distribucí cizozemských rozhodnutí aplikujících společná evropská soutěžní pravidla, i když jeho působnost spočívá v aplikaci těchto pravidel podle čl. 101 a 102 SFEU.

Další neidentifikovatelné náklady by mohly vzniknout na straně zahraničních soutěžních úřadů při nutnosti vytvářet nově celý systém spolupráce a vzájemné komunikace s celními úřady namísto dosavadního zavedeného systému spolupráce s příslušným národním soutěžním úřadem.

Proběhne novelizace ve více oblastech českého právního řádu, tj. v oblasti ochrany hospodářské soutěže a zároveň v oblasti exekucí správních rozhodnutí, minimálně zákonů upravujících působnost orgánů celní správy.

Varianta 2 – Režim vzájemné pomoci ve spolupráci Úřadu a celního orgánu

Z pohledu Úřadu jako národního regulátora v oblasti ochrany hospodářské soutěže vznikají krátkodobě dílčí vnitřní administrativní náklady na zavedení nového systému pro zprostředkování výkonu rozhodnutí cizozemských rozhodnutí v rozsahu do 1 milionu korun českých ročně, např. za překlady cizích rozhodnutí.

Novelizace proběhne v oblasti práva hospodářské soutěže. Další navazující kodifikace nové agendy vzájemné pomoci se může uskutečnit na úrovni vnitřních či metodických předpisů Úřadu.

3.1.6 *Zpřístupnění informací obsažených ve spise*

Varianta 0 – Zachování současného stavu

Bude zachována praktická nižší dostupnost chráněných dokumentů nejen pro orgány činné v trestním řízení, ale i pro ostatní orgány veřejné moci. Snižuje se tak vymahatelnost pravidel hospodářské soutěže kodifikovaných v trestním právu.

Dodrží se zpřísněný režim požadavků na omezení přístupu ke spisu vyplývající z dřívější evropské právní úpravy⁹ a zároveň obecně stanovené např. v čl. 31 Směrnice.

Varianta 1 – Výjimka pro orgány činné v trestním řízení

Možností zpřístupnit chráněné dokumenty ze správního spisu se může zvýšit pravděpodobnost distribuce takových materiálů do širšího okruhu subjektů, než je tomu v dnešní době. Zesílí tak riziko potenciálních žalob na náhradu škody v oblasti hospodářské soutěže v civilním řízení na chráněné subjekty v rámci programu shovívavosti.

Může být ohrožena speciálně nastavená ochrana důvěrných informací používaných v rámci programu shovívavosti, a tak dojít v celkovém horizontu k odstrašení potenciálních účastníků programu shovívavosti.

Varianta 2 – Výjimka pro orgány veřejné moci

Může se výrazněji zvýšit pravděpodobnost distribuce výslovně chráněných dokumentů citlivé povahy mezi vyšší počet subjektů.

Zvýšenou možností poskytování chráněných dokumentů většímu počtu orgánů veřejné moci může být ještě více ohrožen účel ochrany v rámci programu shovívavosti. Ve výsledku může dojít k snížení vymahatelnosti soutěžních pravidel na úrovni soutěžních orgánů.

3.1.7 Utajení identity podatele podnětu

Varianta 0 – Zachování současného stavu

Potenciální podatelé podnětů budou nadále čelit rozhodnutí, zda vůbec Úřadu podnět podat, a tím se vystavit rizikům možných odvetných opatření. Varianta nevyžaduje žádné náklady.

Varianta 1 – Zakotvení práva podatele podnětu na utajení identity

Úřad bude povinen po zavedení institutu utajení identity zajistit, aby ke ztotožnění podatele nedošlo ani prostřednictvím podkladů uvedených ve správním spise a identita podatele tak byla utajena, a to včetně veškerých informací jím podaných, kvůli kterým by mohlo dojít ke ztotožnění chráněné osoby. Ani tato varianta si nevyžádá žádné náklady.

Varianta 2 – Zakotvení možnosti Úřadu rozhodnout o utajení identity podatele podnětu na základě posouzení odůvodněné žádosti

Na rozdíl od varianty 1 Úřad nebude povinen utajit identitu podatele v případě, že by bez jejího utajení mohly být ohroženy nebo poškozeny jeho oprávněné zájmy. Rozhodnutí o utajení identity by bylo ponecháno na rozhodnutí Úřadu po zvážení obsahu odůvodnění žádosti a všech okolností. Náklady ve fiskálním smyslu pravděpodobně nevzniknou, avšak není vyloučeno prodloužení řízení z důvodu nezbytného časového prostoru pro posouzení důvodnosti žádosti podatele o utajení identity.

⁹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/104/EU ze dne 26. listopadu 2014 o určitých pravidlech upravujících žaloby o náhradu škody podle vnitrostátního práva v případě porušení právních předpisů členských států a Evropské unie o hospodářské soutěži

3.1.8 Společná a nerozdílná odpovědnost za přestupek více osob, které tvoří jednoho soutěžitele

Varianta 0 – Zachování současného stavu

Náklady na straně Úřadu nevznikají, neboť kroky Úřadu k ukládání pokut mohou být činěny i za stávající právní úpravy. Vznik nákladů se nepředpokládá ani do budoucna.

Varianta 1 – Postihování více osob tvořících jednoho soutěžitele společně a nerozdílně

Náklady při první variantě nevznikají, neboť kroky Úřadu k ukládání pokut mohou být činěny i za stávající právní úpravy. Varianta 1 se dotýká pouze uložení takové pokuty více osobám, které se dopustily porušení zákona, tvořící jednoho soutěžitele zároveň, které odpovídají společně a nerozdílně. Změna právní úpravy tak nepřináší změny ve způsobu vedení řízení, které by měly negativní vliv na délku řízení, a tím na vynaložené náklady s tím spojené. Na druhé straně ukládání pokut více osobám zároveň bude znamenat vyšší náklady pro subjekty narušující hospodářskou soutěž.

Varianta 2 – Postihování všech osob tvořících jednoho soutěžitele společně a nerozdílně

Náklady při druhé variantě nevznikají, neboť kroky Úřadu k ukládání pokut mohou být činěny i za stávající právní úpravy. Varianta 2 se dotýká pouze uložení takové pokuty více osobám tvořícím jednoho soutěžitele zároveň, které odpovídají společně a nerozdílně. Změna právní úpravy tak nepřináší změny ve způsobu vedení řízení, které by měly negativní vliv na délku řízení, a tím na vynaložené náklady s tím spojené. Na druhé straně ukládání pokut více osobám zároveň bude znamenat vyšší náklady pro subjekty narušující hospodářskou soutěž.

3.2 Přínosy

3.2.1 Pořádková a donucovací pokuta

Varianta 0 – Zachování současného stavu

Přínosem této varianty je absence změny právního řádu.

Varianta 1 – Zakotvení ustanovení o výši pokut za pořádkové delikty a o výši donucovacích pokut

Přínosem varianty 1 je možné zvýšení objemu příjmů státního rozpočtu z důvodu zvýšení maximálních limitů za pořádkové a donucovací pokuty. V letech 2014–2019 Úřad uložil pořádkové pokuty v celkové výši 2,83 milionů korun. Přínosem je také větší odstrašující efekt vůči soutěžitelům a z toho plynoucí efektivnější vedení řízení a efektivnější vymáhání rozhodnutí.

Varianta 2 – Zakotvení ustanovení rozšiřující katalog skutkových podstat pořádkových deliktů

Přínosem varianty 2 je pravděpodobné zvýšení objemu příjmů státního rozpočtu. Velkým přínosem je také odstrašující efekt vůči soutěžitelům a z toho plynoucí efektivnější vedení řízení.

3.2.2 *Závazky orgánů veřejné správy*

Varianta 0 – Zachování současného stavu

Přínosem této varianty je absence změny právního řádu.

Varianta 1 – Zakotvení ustanovení o možnosti orgánů veřejné správy navrhnout závazky

Orgánům veřejné správy se navrhovanou úpravou umožňuje, aby navrhli Úřadu opatření, která by reagovala na výhrady, které má Úřad k jejich jednání. Pokud by tato opatření byla pro ochranu hospodářské soutěže dostatečná, bylo by velmi rychle dosaženo vlastního účelu regulace hospodářské soutěže, tedy nápravy situace na trhu, protože jejich splnění by odstranilo závadný stav vzbuzující výhrady Úřadu. Úřad by tak mohl řízení zastavit a věnovat své zdroje závažnějším případům narušení soutěže. Předpokladem je, že třetina řízení s orgány veřejné správy bude ukončena přijetím navrhovaných závazků s ohledem na zkušenosti Úřadu s využitím tohoto institutu u řízení ve věci zneužití dominantního postavení. Přínosem je tedy usnadnění vedení řízení, rychlejší náprava hospodářské soutěže a úspora finančních i personálních zdrojů ve třetině řízení při stejném výsledku tohoto řízení nejen ve zkrácení daného řízení ale i při následujících úkonem, např. exekuce správního rozhodnutí.

Varianta 2 – Sjednocení ustanovení o možnosti soutěžitelů a orgánů veřejné správy navrhnout závazky

Přínos varianty 2 je stejný jako u varianty 1. Jedná se však o rozsáhlejší zásah do zákona.

3.2.3 *Shovívavost*

Varianta 0 – Zachování současného stavu

Potenciální přínosy nebudou, dochází k zachování současného platného stavu. Adresáti práva nemusí vynakládat přímé hmotné náklady na dodržování regulace.

Administrativní zátěž na vynucování nové regulace na straně regulátora nevzroste.

Varianta 1 – Nový dvojí režim shovívavosti

Přínosy jsou identifikovatelné na evropské úrovni, kdy tento celoevropský instrument v současnosti již používaný ve vertikálním vztahu Evropské komise a členských států, má být nově využitelný i mezi členskými státy navzájem. Zároveň na ústřední evropské úrovni tkví přínos v potenciálním odbřemenění Evropské komise. Konkrétním přínosem na obecné úrovni je sjednocení celého systému spolupráce v otázce vzájemného vymáhání evropského soutěžního práva. Zvýší se vymahatelnost a efektivita sankcionování při porušení evropských soutěžních pravidel. Regulační náklady na dodržování regulace budou nižší, neboť bude sjednocen režim evropský s národním.

Varianta 2 – Nový jednotný režim shovívavosti

Zásadní přínos by spočíval v zachování jednodušší normativní úpravy v dané oblasti a přehlednějšímu právnímu řádu. Adresátům normy vznikne vyšší míra právní jistoty (z pohledu principu vzájemné bezrozpornosti právního řádu). Rozšířením uplatnění programu shovívavosti na vertikální dohody se zvýší vymahatelnost práva a přinese procesní úspory,

neboť soutěžitelé budou více motivováni s Úřadem spolupracovat. Regulační náklady na dodržování regulace budou nižší, neboť bude sjednocen režim evropský s národním.

3.2.4 *Narovnání*

Varianta 0 – Zachování současného stavu

Hmotné (ekonomické) přínosy spočívají v ušetření potenciálních nákladů na adaptaci na novou právní regulaci. Nevznikají tak náklady na interní i externí právní služby spojené se souladem (tzv. *compliance*) s novou legislativní úpravou.

Jako nehmotný přínos při nulových variantách je potřeba pravidelně zdůrazňovat podporu zásadě stability právního řádu. Zachování současného platného právního stavu udržuje trvalost a přehlednost právního řádu.

Varianta 1 – Pružnější vedení jednání o narovnání

Základním nehmotným přínosem pozměněné úpravy institutu narovnání je především jeho systematické vyčlenění do nového samostatného ustanovení. Zvýší se tak zásadně systematická přehlednost zákona. Zavedením nadpis se zpřehlední normativní text. Zároveň je po terminologické stránce zdůrazněno, že v případě narovnání se jedná o dlouhodobější „proces“ narovnání, který probíhá v rámci správního řízení. Pozitivem je zakotvení základních postupů dosavadní metodické praxe narovnání sepsané v soft law metodice do normativního textu.

Možnost vyšších úspor procesních nákladů při vedení správních řízení je z hlediska nákladů na vynucování regulace ze strany Úřadu hmotným přínosem při zavedení komplexnější a podrobnější úpravy institutu narovnání do samostatného normativního ustanovení zákona.

Další procesní přínos spočívá v potenciálně větší efektivitě vedených správních řízení. Zvyšuje se možnost dosáhnout sledovaného účelu zákona, pokud Úřad má při vedení správních řízení a procesu narovnání pružnější mantinely diskrece při stanovení výše pokuty.

Varianta 2 – Pružnější vedení jednání o narovnání a samostatná jednání

Hmotný přínos této varianty spočívá oproti variantě 1 ve zvýšené efektivitě vedených správních řízení, resp. vyšších úsporách nákladů řízení, při eventuální možnosti vést jednání v rámci procesu narovnání s každým účastníkem samostatně. Efektivita bude spočívat ve větší pružnosti a variabilitě odděleného vyjednávání s jednotlivými účastníky správního řízení.

3.2.5 *Vzájemná pomoc*

Varianta 0 – Zachování současného stavu

Hmotné přínosy nelze identifikovat. Vyvarování se přebytké právní regulaci, zachování přehlednosti právního řádu pro aplikující subjekty. Nevznikají náklady na dodržování nové regulace.

Varianta 1 – Režim vzájemné pomoci s celním orgánem

Přínosy jsou identifikovatelné na evropské úrovni, kdy tento celoevropský instrument v současnosti již používaný ve vertikálním vztahu Evropské komise a členských států, bude

nově využitelný i mezi členskými státy navzájem. Zásadní přínos na ústřední evropské úrovni tkví v potenciálním odbřemenění Evropské komise.

Konkrétní přínos tohoto režimu může spočívat v rychlejší proceduře a kratší lhůtě při vymáhání cizozemských rozhodnutí, pokud bude vynechán jeden kontaktní bod na národní úrovni při předávání žádostí o vymáhání. Při přímém kontaktu cizozemského soutěžního orgánu s exekucním správním orgánem na české straně se sníží administrativní zátěž cizozemského orgánu.

Varianta 2 – Režim vzájemné pomoci ve spolupráci Úřadu a celního orgánu

Zachování dosavadního jednotného komunikačního kanálu mezi národními soutěžními orgány vykonávajícími jednotnou aplikaci evropských soutěžních pravidel je rozhodujícím přínosem této varianty.

Konkrétním přínosem na obecné úrovni bude sjednocení celého systému spolupráce v otázce vzájemného vymáhání evropského soutěžního práva. Bude zvýšena vymahatelnost a efektivita sankcionování při porušení evropských soutěžních pravidel. Zároveň se závazně kodifikuje již fungující současná praxe vzájemných žádostí mezi soutěžními orgány členských států o doručování dokumentů (např. za období 2014–2018 Úřad zaslal 6 žádostí).

Z pohledu českého národního regulátora v oblasti hospodářské soutěže přínos spočívá ve vyšší úspěšnosti při vedení šetření či správních řízení a vyšší vymahatelnosti pravomocných rozhodnutí.

Další přínos je identifikovatelný v zachování větší právní jistoty (pro soutěžní orgány, Evropskou komisi i samotné účastníky řízení) při výkladu soutěžních pravidel evropského práva, když by Úřad verifikoval právní správnost zaslaných žádostí.

Novelizace proběhne pouze v oblasti práva hospodářské soutěže a vnitřních předpisů Úřadu.

3.2.6 Zpřístupnění informací obsažených ve spise

Varianta 0 – Zachování současného stavu

Potenciální přínosy mohou spočívat v zachování současného platného stavu. Nebude měněna příslušná legislativa na zákonné úrovni ani další související předpisy nižší úrovně. Nebude tak zvýšena regulatorní zátěž adresátů práva.

Zůstane nastavena současná úroveň ochrany programu shovívavosti a dokumentů distribuovaných v jeho režimu.

Varianta 1 – Výjimka pro orgány činné v trestním řízení

Zavedením výjimky budou mít orgány činné v trestním řízení šanci v dřívější lhůtě mít k dispozici náležitě dokumenty potřebné pro vedení řízení.

Přínos spočívá ve vyšší efektivitě vymáhání pravidel soutěžního práva. Paralelním vedením řízení či šetření na straně orgánů činných v trestním řízení (a zároveň na straně soutěžního orgánu) ve stejné věci je posilována možnost vynucení pravidel soutěžního práva. Může dojít k zvýšení úspěšnosti vynucování v dané oblasti.

Varianta 2 – Výjimka pro orgány činné v trestním řízení

Přínosem může být eventuelní zvýšení možnosti uplatnit dostupné dokumenty v šetřeních či řízeních dalších orgánů veřejné moci při plnění jejich zákonných úkolů.

3.2.7 Utajení identity podatele podnětu

Varianta 0 – Zachování současného stavu

Potenciální přínosy nebudou žádné, dochází k zakonzervování současného platného stavu, kdy podatelé podnětů důkladně zvažují, zda s ohledem na případné negativní následky podnět vůbec podávat.

Varianta 1 – Zakotvení práva podatele podnětu na utajení identity

Přínosy jsou v právní jistotě podatelů podnětu, že v případě, pokud o utajení identity požádají, jim bude vyhověno. Odpadne tak riziko, že podatelé podnětů budou podání podnětu zvažovat, případně od podání v obavě z nepříznivých následků zcela upustí. Nedojde ke ztotožnění podatele ani prostřednictvím podkladů uvedených ve správním spise a identita podatele tak bude zachována, včetně veškerých informací jím podaných, na jejichž základě by mohlo dojít ke ztotožnění chráněné osoby.

Varianta 2 – Zakotvení možnosti Úřadu rozhodnout o utajení identity podatele podnětu na základě posouzení odůvodněné žádosti

Tato varianta je pro podatele podnětu bezesporu příznivější nežli varianta nulová, avšak neposkytuje žádnou právní jistotu v tom, že k utajení identity skutečně dojde, a tudíž použití této varianty nepovede v dostatečné míře k dosažení cíle této úpravy.

3.2.8 Společná a nerozdílná odpovědnost za přestupek více osob, které tvoří jednoho soutěžitele

Varianta 0 – Zachování současného stavu

Přínosem této varianty je absence změny právního řádu.

Varianta 1 – Postihování více osob tvořících jednoho soutěžitele společně a nerozdílně

Přínosem varianty 1 je možné zvýšení objemu příjmů státního rozpočtu z důvodu zvýšení efektivnosti vymáhání uložených pokut. Přínosem je také větší odstrašující efekt vůči soutěžitelům a z toho plynoucí efektivnější vedení řízení.

Varianta 2 – Postihování všech osob tvořících jednoho soutěžitele společně a nerozdílně

Přínos varianty 2 je stejný jako u varianty 1. Jedná se však o rozsáhlejší zásah do práv jednotlivých subjektů práva.

3.3 Vyhodnocení nákladů a přínosů variant

3.3.1 Pořádková a donucovací pokuta

Při aplikaci ani jedné z variant řešení nevznikají žádné náklady, varianty jsou posuzovány z pohledu náročnosti změny právního řádu, působení změny na soutěžitele z odrazujícího hlediska a souladu změny se Směrnicí.

Varianta 0 – Zachování současného stavu

Varianta 0 je nenáročná na změnu právního řádu, její působení na soutěžitele však není vůbec žádné. Varianta však nesplňuje cíl implementovat Směrnici do českého právního řádu.

Varianta 1 – Zakotvení ustanovení o výši pokut za pořádkové delikty a o výši donucovacích pokut

Varianta 1 již znamená drobné zásahy do právního řádu. Použití této varianty bude kladně působit na dotčené subjekty k řádnému plnění povinností, neboť maximální výše pokuty bude několikanásobně vyšší než dosud, což povede k plynulejšímu vedení řízení, v konečném důsledku ke zvýšení rychlosti vyřízení těchto řízení, a k efektivnějšímu vymáhání dodržování rozhodnutí či přijatých závazků. Výše pokuty se také promítne na příspěvku do státního rozpočtu. Použitím této varianty bude cíl uvedení zákona do souladu se Směrnicí částečně naplněn.

Varianta 2 – Zakotvení ustanovení rozšiřující katalog skutkových podstat pořádkových deliktů

Varianta 2 taktéž znamená drobné zásahy do právního řádu. Použití této varianty umožní Úřadu opakovaně ukládat pokuty dotčenému subjektu, který se nepodrobí šetření na místě. Dosud bylo možné za stejný akt uložit pokutu za přestupek v řízení. Dotčené subjekty budou více motivovány k součinnosti, což povede k plynulejšímu vedení řízení, v konečném důsledku ke zvýšení rychlosti vyřízení těchto řízení. Použitím této varianty bude cíl uvedení zákona do souladu se Směrnicí částečně naplněn.

3.3.2 Závazky

Při aplikaci ani jedné z variant řešení nevznikají žádné náklady, varianty jsou posuzovány z pohledu náročnosti změny právního řádu, možnosti zapojení účastníků řízení do vedení tohoto řízení a naplnění jeho smyslu a rychlost nápravy závadného stavu v hospodářské soutěži.

Varianta 0 – Zachování současného stavu

Varianta 0 je nenáročná na změnu právního řádu, možnost účastníků aktivně se podílet na výsledku řízení je však minimální. Aplikace této varianty nebude mít žádný vliv na potenciální zjednodušení řízení, neboť veškerá řízení v případech, kdy bude hospodářská soutěž narušena, budou muset být ukončena vydáním rozhodnutí.

Varianta 1 – Zakotvení ustanovení o možnosti orgánů veřejné správy navrhnout závazky

Varianta 1 již znamená drobné zásahy do právního řádu. Účastníci řízení, kteří si budou vědomi svého pochybení, se budou moci aktivně zapojit do řízení a navrhnout opatření, která

povedou k odstranění závadného stavu. Tento závadný stav tak bude mít potenciál být odstraněn daleko rychleji.

Varianta 2 – Sjednocení ustanovení o možnosti soutěžitelů a orgánů veřejné správy navrhopvat závazky

Varianta 2 znamená velký zásah do právního řádu. Změna je způsobilá přivodit právní nejistotu soutěžitelů, neboť možnost přijetí závazků u jednotlivých typů narušení hospodářské soutěže bude zrušena. Výhodou však je tzv. *zeštíhlení zákona*, neboť téměř totožná znění ustanovení o přijetí závazku u dohod narušujících soutěž nebo v případě zneužívání dominantního postavení budou nahrazena jednotným zněním. Účastníci řízení, kteří si budou vědomi svého pochybení, se budou moci aktivně zapojit do řízení a navrhnout opatření, která povedou k odstranění závadného stavu. Tento závadný stav tak bude mít potenciál být odstraněn daleko rychleji.

3.3.3 Shovívavost

Varianta 0 – Zachování současného stavu

Přímé hmotné náklady na dodržování regulace budou vyšší u zbývajících variant. Celkové náklady na placení finanční sankce ze strany státu za případnou chybějící adaptaci evropské legislativy a regulační náklady ze strany subjektů regulace převýší ostatní varianty.

Přínosy budou spočívat pouze v prvotní fázi, kdy nebude implementována evropská úprava. V pozdějším horizontu pak převáží náklady.

Varianta 1 – Nový dvojí režim shovívavosti

Hmotné náklady na dodržování regulace budou nižší než u varianty 0 a vyšší než u varianty 2. Transpozice s evropskou úpravou bude provedena a zvýší se tak regulační náklady.

Varianta 2 – Nový jednotný režim shovívavosti

V případě této varianty budou celkové hmotné náklady na dodržování regulace nižší než u variant 0 a 1, jelikož bude zavedena jednotná úprava programu shovívavosti v obou režimech (národním i evropském).

Naopak administrativní zátěž na straně Úřadu při jednotném vynucování pravidel bude nižší. Nebudou vedeny dva paralelní systémy programu shovívavosti.

3.3.4 Narovnání

Obecně při použití všech variant nevznikají vyšší náklady. Přínosy mohou tak být jen přidanou hodnotou oproti stávající úpravě.

Varianta 0 – Zachování současného stavu

Varianta 0 nepředstavuje oproti ostatním variantám větší riziko, ale její přínos je v porovnání s ostatními nižší.

Varianta 1 – Pružnější vedení jednání o narovnání

Daná varianta zvyšuje oproti nulové variantě efektivitu vedení správních řízení a naplnění účelu procedury narovnání.

Varianta 2 – Pružnější vedení jednání o narovnání a samostatná jednání

Daná varianta zvyšuje oproti nulové variantě i variantě 1 efektivitu vedení správních řízení a naplnění účelu procedury narovnání.

3.3.5 *Vzájemná pomoc*

Varianta 0 – Zachování současného stavu

Při porovnání nákladů a přínosů zásadně převažují v této variantě náklady. Nebude řádně transponována nová procedura vzájemné pomoci. Nebude tak sladěn režim mezi členskými státy navzájem do té podoby, v jaké funguje dnes na vertikální úrovni mezi členskými státy a Evropskou komisí. Nezlepší se případná vymahatelnost vykonatelných rozhodnutí Úřadu v oblasti evropského práva na území jiných členských států.

Varianta 1 – Režim vzájemné pomoci s celním orgánem

V případě varianty 1 nastane situace, kdy celní orgány mohou dotazovat Úřad v rámci součinnosti státní správy a přeposílat jim doručené dokumenty. V takovém případě se zvýší administrativní zátěž na straně úřadů včetně nutnosti rozsáhlejší novelizace větší skupiny předpisů v různých oblastech práva. Celkové regulační náklady převýší přínos potenciálně rychlejší vymahatelnosti.

Varianta 2 – Režim vzájemné pomoci ve spolupráci Úřadu a celního orgánu

Varianta 2 oproti variantě 1 převažuje v otázce zachování jednotného výkladu současných evropských soutěžních pravidel ze strany národního soutěžního orgánu.

Nezvýší se administrativní zátěž vzájemnou komunikací celního orgánu a soutěžního orgánu v otázce výkladu evropských soutěžních pravidel.

Oproti variantě 1 bude snížena nutnost novelizace většího množství předpisů na zákonné i podzákoné úrovni a ve více oblastech práva.

3.3.6 *Zpřístupnění informací obsažených ve spise*

Varianta 0 – Zachování současného stavu

Varianta 0 by nijak zásadně negativně neovlivnila současné vedení řízení na straně Úřadu. Zároveň by se snížila šance na efektivnější a rychlejší vedení trestních řízení v oblasti porušení pravidel hospodářské soutěže. Mohla by se ale snížit možnost komunikace mezi soutěžním orgánem a orgánem činným v trestním řízení.

Na druhé straně by se neměnila současná striktně nastavená pravidla pro ochranu chráněných dokumentů z programu shovívavosti vyplývající z požadavků evropských předpisů.

Varianta 1 – Výjimka pro orgány činné v trestním řízení

Varianta 1 by neměla ohrozit vedení správních řízení u soutěžního orgánu a zároveň by přispěla k potenciálně efektivnějšímu a rychlejšímu vedení trestních řízení ve stejných věcech a celkové vyšší úspěšnosti vymáhání pravidel řádné hospodářské soutěže.

V porovnání s variantou 0 by mohla ale více ohrozit cíle speciální ochrany tzv. důvěrných informací z programů shovívavosti.

Varianta 2 – Výjimka pro orgány veřejné moci

Varianta 2 by mohla ještě více ohrozit úspěšnost vedení správních řízení soutěžních orgánů než varianta 1.

Vzhledem k nemožnosti v rámci kodifikace konkrétně identifikovat jiné orgány veřejné moci by ve výsledku neměla převážet nad variantou 1.

3.3.7 Utajení identity podatele podnětu

Varianta 0 – Zachování současného stavu

Potenciální přínosy nulové varianty nebudou žádné, dochází k zakonzervování současného platného stavu. Na druhou stranu tato varianta nevyžaduje ani žádné náklady.

Varianta 1 – Zakotvení práva podatele podnětu na utajení identity

Přínosy jsou v právní jistotě podatelů podnětu, že v případě, pokud o utajení identity požádají, jim bude vyhověno. Tato varianta si nevyžádá náklady na straně Úřadu ani na straně ostatních zainteresovaných subjektů.

Varianta 2 – Zakotvení možnosti Úřadu rozhodnout o utajení identity podatele podnětu na základě posouzení odůvodněné žádosti

Přínosem této varianty je zakotvení do právního řádu alespoň možnosti utajit identitu podatele, avšak rozhodnutí je závislé na diskreci Úřadu. Náklad této varianty je především nefiskální, a to v podobě rizika prodloužení řízení z důvodu posuzování žádosti o utajení identity a vydávání rozhodnutí.

3.3.8 Společná a nerozdílná odpovědnost za přestupek více osob, které tvoří jednoho soutěžitele

Varianta 0 – Zachování současného stavu

Varianta 0 je nenáročná na změnu právního řádu, její působení na soutěžitele však není vůbec žádné. Aplikace této varianty nebude mít žádný vliv na zvýšení vymahatelnosti práva a uložených pokut.

Varianta 1 – Postihování více osob tvořících jednoho soutěžitele společně a nerozdílně

Použití této varianty bude kladně působit na dotčené subjekty k řádnému plnění povinností, k efektivnějšímu vymáhání pokut. Zvýšení efektivity vymáhání pokut se také promítne na příspěvku do státního rozpočtu.

Varianta 2 – Postihování všech osob tvořících jednoho soutěžitele společně a nerozdílně

Použití této varianty bude kladně působit na dotčené subjekty k řádnému plnění povinností, k efektivnějšímu vymáhání pokut. Zvýšení efektivity vymáhání pokut se také promítne na příspěvku do státního rozpočtu. Jedná se však o rozsáhlejší zásah do práv jednotlivých subjektů práva.

4. Vyhodnocení variant a návrh řešení

Po vyhodnocení nákladů a přínosů jednotlivých variant došlo ke stanovení základních hodnotících kritérií, na jejichž základě pak probíhalo samotné vyhodnocení a výběr nejvhodnější varianty. Hodnocení byla pro jednotlivé varianty zanesena do tabulky. Jednotlivá kritéria byla bodována číselně od 1 do 5, přičemž 1 znamená nejlepší, 5 nejhorší. Na závěr byl do tabulky zanesen aritmetický průměr vzešlý z ohodnocení jednotlivých variant. Varianta s nejnižším aritmetickým průměrem bodování byla zpravidla hodnocena jako nejvhodnější.

Hodnotící kritéria byla stanovena odlišně u jednotlivých opatření regulace s ohledem na jejich specifčnost, kdy byla vybírána ta kritéria, která jsou pro danou oblast podle názoru předkladatele nejdůležitější a nejprůkaznější. Použití jednotného systému kritérií by mohlo vést k nedostatečnému a nepřesnému zhodnocení jednotlivých variant. Tam, kde to bylo možné, byla použita kritéria konkrétnější, méně obecná, jako např. „zapojení účastníka do řízení“ a „rychlost nápravy hospodářské soutěže“ u závazků orgánů veřejné správy, neboť jedním z cílů návrhu je možnost těchto orgánů se podílet na výsledku řízení a žádoucím stavem je minimalizace délky narušení hospodářské soutěže, nebo „působení na soutěžitele“ u pořádkové a donucovací pokuty, neboť hlavním motivem návrhu je zvýšení odrazujícího efektu na soutěžitele a tím efektivnější dohled nad hospodářskou soutěží. Další kritéria jsou zvolena obecněji jako „náročnost změny“, „efektivita naplnění cílů“, „administrativní zátěž a náklady veřejné správy“ nebo „ekonomické dopady“, protože daná opatření regulace neumožňují zvolení konkrétnějšího kritéria. U opatření regulace vycházejících z implementace Směrnice pak bylo vždy použito kritérium „naplnění požadavků transpozice“.

4.1 Pořádková a donucovací pokuta

	Náročnost změny	Působení na soutěžitele	Naplnění požadavků transpozice	Výsledné hodnocení
Varianta 0	1	5	5	3,67
Varianta 1	3	2	3	2,67
Varianta 2	3	3	2	2,67

Jako nejvýhodnější se jeví kombinace varianty 1 a 2. Následuje varianta 0.

Nejvhodnější varianta

Na základě vyhodnocení jednotlivých variant doporučujeme přijmout kombinaci variant 1 a 2. Kombinace těchto variant znamená drobné zásahy do právního řádu, které však nejsou

rozsáhlé. Změna právní úpravy bude kladně působit na dotčené subjekty k řádnému plnění povinností, neboť maximální výše pokuty bude několikanásobně vyšší než dosud. Zároveň bude Úřad oprávněn opakovaně ukládat pokuty dotčenému subjektu, který se nepodrobí šetření na místě. Změna právního řádu tak povede k plynulejšímu vedení řízení, v konečném důsledku ke zvýšení rychlosti vyřízení těchto řízení, a k efektivnějšímu vymáhání dodržování rozhodnutí či přijatých závazků. Výše pokut se také promítne na příspěvku do státního rozpočtu. Použitím kombinace variant 1 a 2 bude cíl uvedení zákona do souladu se Směrnicí zcela naplněn.

Kombinace varianty 1 a 2 byla zakotvena do návrhu zákona.

4.2 Závazky

	Náročnost změny	Zapojení účastníka do řízení	Rychlost nápravy hospodářské soutěže	Výsledné hodnocení
Varianta 0	1	5	4	3,33
Varianta 1	3	2	2	2,33
Varianta 2	5	2	2	3

Jako nejvhodnější se jeví varianta 1, neboť méně zasahuje do současného znění zákona, poté následuje varianta 2. Nejméně vhodnou je varianta 0.

Nejvhodnější varianta

Na základě vyhodnocení přínosů a nákladů jednotlivých variant doporučujeme přijmout variantu 1, a to z důvodu možnosti účastníků řízení, orgánů veřejné správy, aktivně se zapojit do řízení a navrhnout opatření, která povedou k odstranění závadného stavu v hospodářské soutěži. Tento závadný stav tak bude mít potenciál být odstraněn daleko rychleji a Úřad bude moci věnovat své zdroje závažnějším případům narušení hospodářské soutěže. Tato varianta zároveň nebude příliš zasahovat do právního řádu.

Varianta 1 byla zakotvena do návrhu zákona.

4.3 Shovívavost

	Naplnění požadavků transpozice	Administrativní zátěž a náklady veřejné správy	Ekonomické dopady	Výsledné hodnocení
Varianta 0	5	4	4	4,33
Varianta 1	3	3	4	3,33
Varianta 2	1	2	2	1,67

Jako nejvýhodnější se jeví varianta 2. Následuje varianta 1 a poslední vychází z hlediska vhodnosti varianta 0.

Nejvhodnější varianta

Při porovnání nákladů i přínosů jednotlivých variant dominuje varianta 2, která plní úkol transpozice nových jednotných procedur v rámci evropských soutěžních pravidel a zároveň nejméně zatěžuje adresáty práva rozsahem nutné kodifikace. Zároveň přináší nejnižší hmotné náklady administrativní i regulační zátěže ze všech variant. Varianta 0 nevyhovuje ani primárně z pohledu nutné transpozice.

Varianta 2 byla zakotvena do návrhu zákona.

4.4 Narovnání

	Efektivita naplnění cílů	Administrativní zátěž a náklady veřejné správy	Ekonomické dopady	Výsledné hodnocení
Varianta 0	4	2	1	2,33
Varianta 1	2	3	1	2
Varianta 2	1	3	1	1,67

Jako nejvýhodnější se jeví varianta 2. Následuje varianta 1. Jako třetí byla vyhodnocena varianta 0.

Nejvhodnější varianta

Především z pohledu principu dobré správy by měla převážet varianta 1 nebo varianta 2 zvažované úpravy. Tyto varianty přispějí k vyšší efektivitě vedení příslušných správních řízení a zvýšení vymahatelnosti soutěžního práva. Ve výsledném efektu je v praxi správních řízení a jednání o narovnání nejprínosnější samostatné vedení jednání o narovnání s rozdílnými účastníky.

Varianta 2 byla zakotvena do návrhu zákona.

4.5 Vzájemná pomoc

	Naplnění požadavků transpozice	Administrativní zátěž a náklady veřejné správy	Ekonomické dopady	Výsledné hodnocení
Varianta 0	5	1	5	3,67
Varianta 1	3	4	3	3,33
Varianta 2	2	2	3	2,33

Jako nejvýhodnější se jeví varianta 2. Následuje varianta 1 a nejméně vhodná je varianta 0.

Nejvhodnější varianta

Jedinými vyhovujícími variantami podle primárního cíle transpozice nové evropské úpravy procedury tzv. *vzájemné pomoci* jsou varianty 1 a 2, neboť varianta 0 nesplňuje povinnost transpozice evropského předpisu. Rozhoduje pak vyšší přínos varianty 2 spočívající

v zachované právní jistotě při výkonu působnosti nad evropskými soutěžními pravidly a zároveň ve snížení nákladů na dodržování regulace. Nevystane potřeba novelizace v oblasti exekuce správních rozhodnutí a právní úprava bude pro adresáty jednodušší, přehlednější a srozumitelnější.

Varianta 2 byla zakotvena do návrhu zákona.

4.6 Zpřístupnění informací obsažených ve spise

	Efektivita naplnění cílů	Administrativní zátěž a náklady veřejné správy	Ekonomické dopady	Výsledné hodnocení
Varianta 0	4	1	2	2,33
Varianta 1	2	2	2	2
Varianta 2	2	4	2	2,66

Jako nejvýhodnější se jeví varianta 1. Následuje varianta 0 a jako třetí varianta 2.

Nejvhodnější varianta

V celkovém kontextu kladů i záporů uvažované změny právní úpravy jsou všechny varianty vyrovnané. Každá z nich zohledňuje jiné hledisko, ale plní stejný cíl efektivnější ochrany hospodářské soutěže. Převážít by měla nakonec varianta 1 umožňující dřívější paralelní šetření orgánů administrativních i trestních.

Varianta 1 byla zakotvena do návrhu zákona.

4.7 Utajení identity podatele podnětu

	Efektivita naplnění cílů	Administrativní zátěž a náklady veřejné správy	Ekonomické dopady	Výsledné hodnocení
Varianta 0	5	1	2	2,67
Varianta 1	1	2	1	1,33
Varianta 2	2	3	2	2,33

Jako nejvýhodnější se jeví varianta 1. Následuje varianta 2 a jako třetí varianta 0.

Nejvhodnější varianta

Pouze varianty 2 a 3 mají potenciál plnit svůj cíl, tedy efektivněji přispět k ochraně hospodářské soutěže. Varianta 1 však poskytuje podatelům podnětů jistotu utajení své identity, není zde ponechána diskrece Úřadu o žádosti o utajení identity rozhodnout negativně. Podatelé podnětů se tedy budou těšit větší právní jistotě. Toto zvýšení komfortu na straně podatelů

přispěje k urychlení a zvýšení počtu podaných podnětů, které přispějí k zvýšení a zefektivnění ochrany hospodářské soutěže.

Varianta 1 byla zakotvena do návrhu zákona.

4.8 Společná a nerozdílná odpovědnost za přestupek více osob, které tvoří jednoho soutěžitele

	Náročnost změny	Efektivita naplnění cílů	Zásah do práv subjektů	Výsledné hodnocení
Varianta 0	1	5	1	2,33
Varianta 1	2	1	2	1,67
Varianta 2	2	1	3	2

Jako nejvýhodnější se jeví varianta 1. Následuje varianta 2 a jako třetí varianta 0.

Nejvhodnější varianta

Na základě vyhodnocení přínosů a nákladů jednotlivých variant doporučujeme přijmout variantu 1, tj. zakotvit možnost společné a nerozdílné odpovědnosti za přestupek více osob tvořících jednoho soutěžitele, které se podílely na porušení zákona, čímž se zvýší vymahatelnost ukládaných pokut a dalších práv.

Varianta 1 byla zakotvena do návrhu, avšak byla upravena tak, aby se společná a nerozdílná odpovědnost týkala jen uhrazení uložené pokuty. Zavedení společné a nerozdílné odpovědnosti za přestupek by vyžadovalo rozsáhlejší hmotněprávní úpravu, vhodnější variantou se tedy jeví zakotvení společné a nerozdílné odpovědnosti za uloženou pokutu v řízení, které se povede s osobami, které dohromady tvoří jednoho soutěžitele. Dopustí-li se téhož přestupku více osob, které tvoří jednoho soutěžitele, za uhrazení uložené pokuty odpovídají společně a nerozdílně.

5. Implementace doporučené varianty a vynucování

Podle nových ustanovení by postupovali všichni adresáti právní úpravy. Navrhované řešení bude realizováno příslušnými orgány veřejné moci.

Zpracovatelem návrhu implementace doporučené varianty je Úřad. Implementace navrhované novely zákona nevyžaduje zásadní změny činnosti dotčených subjektů.

Novela zákona o ochraně hospodářské soutěže se po její publikaci ve Sbírce zákonů stane integrální součástí tohoto zákona a platného právního řádu.

Jako nezávislý regulační orgán v oblasti ochrany hospodářské soutěže má Úřad pravomoc aplikovat a zároveň vynucovat aplikaci dotčené právní úpravy.

6. Přezkum účinnosti regulace

Přezkum účinnosti (efektivity) nové regulace bude proveden k 1. únoru 2028, kdy budou vyhodnocena data získaná za období počínající účinností nové právní úpravy a končící k 31. prosinci 2027 a data převzatá ze Zprávy Evropské komise o provedení Směrnice, která má být předložena Evropskému parlamentu a Radě nejpozději 12. 12. 2024.

Předmětem přezkumu bude zejména skutečnost, zda jsou nově kodifikované instituty či procesy v praxi využívány, v jaké míře a jaká je jejich srozumitelnost pro adresáty a odbornou veřejnost. Primárním kritériem hodnocení účinnosti regulace bude především její adekvátnost a efektivita.

Data budou shromážděna prostřednictvím příslušných organizačních útvarů zpracovatele, veřejnými konzultacemi, případně dotazníkovým šetřením nebo prostřednictvím k tomu svolaných odborných akcí (konference, kulatý stůl, seminář atd.).

7. Konzultace a zdroje dat

Při tvorbě RIA zpracovatel konzultoval jednotlivé oblasti navrhované úpravy a dopady jejich variant především s dotčenými subjekty státní správy. S Ministerstvem vnitra proběhly konzultace tematického okruhu vzájemné pomoci v návaznosti na institut exekuce správních rozhodnutí na peněžitá plnění v režimu správního řádu, dále s Generálním ředitelstvím cel v totožné problematice. Na úrovni Policejního prezidia České republiky probíhala vzájemná komunikace v otázce součinnosti policejních orgánů při hrozícím ztížení nebo zmaření úkonu Úřadu (šetření na místě). Ministerstvo spravedlnosti bylo požádáno o vyjádření k záměru zavést přednostní projednání zásahových žalob. Ministerstvo vnitra bylo konzultováno v otázkách součinnosti policie, utajení identity podatele, společného a nerozdílného ukládání pokut více osobám tvořících jednoho soutěžitele.

Konzultace dané problematiky probíhala již ve fázi přípravy a tvorby Směrnice na evropské úrovni pracovní skupiny Rady. Zároveň byly konkrétní otázky konzultovány na úrovni národní při schvalování rámcové pozice vlády k návrhu Směrnice. Meziřesortní komunikace k jednotlivým konkrétním otázkám probíhala prostřednictvím vypracovaných instrukcí pro jednání pracovní skupiny Rady.

Na národní úrovni zpracovatel vyhlásil opakovaně veřejné konzultace (diskuse) na webových stránkách Úřadu za účelem sběru stanovisek odborné veřejnosti k původnímu návrhu Směrnice i finálnímu (vyhlášenému) platnému znění Směrnice. Proběhlo taktéž setkání u kulatého stolu (workshop k připravované novele zákona o ochraně hospodářské soutěže) s odborníky z řad právnické veřejnosti.

27. 4. 2018	Výzva k veřejné diskusi a zaslání příspěvků k návrhu Směrnice	0 obdržených příspěvků
29. 11. 2018	Výzva k veřejné diskusi a zaslání příspěvků k návrhu Směrnice	0 obdržených příspěvků

1. 2. 2019	Výzva k veřejné diskusi a zaslání příspěvků k přijaté Směrnici	0 obdržených příspěvků
19. 12. 2019	Výzva k veřejné diskusi a zaslání příspěvků k přijaté Směrnici	0 obdržených příspěvků
3. 11. 2021	Diskuze u kulatého stolu k návrhu připravované novely zákona o ochraně hospodářské soutěže	11 přítomných účastníků a 4 písemné příspěvky
1. 12. 2021	Výzva k veřejné diskusi a zaslání příspěvků k přijaté Směrnici	8 obdržených příspěvků

Data k jednotlivým okruhům čerpal zpracovatel z interních záznamů a statistik uveřejněných ve veřejně dostupných výročních zprávách Úřadu.

8. Kontakty na zpracovatele RIA

Kontaktní útvar:

Odbor legislativně-právní, Úřad pro ochranu hospodářské soutěže

JUDr. Jiří Plachý, Ph.D.

tel. +420 542 167 784

e-mail jiri.plachy@uohs.cz