

OZNÁMENÍ ÚŘADU PRO OCHRANU HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE ZE DNE 1. 1. 2024 O POSTUPU PŘI ULOŽENÍ TRESTU A STANOVENÍ JEHO VÝŠE ZA PORUŠENÍ ZÁKONA O OCHRANĚ HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE (METODIKA TRESTŮ)

OBSAH:

PREAMBULE

I. ÚVOD

II. ZÁKLADNÍ PRÁVNÍ RÁMEC

III. POSTUP PŘI VYMĚŘOVÁNÍ POKUTY SOUTĚŽITELŮM

III.1. Obecné zásady

III.2. Vyměření pokuty sdružení soutěžitelů

IV. POSTUP PŘI VYMĚŘOVÁNÍ POKUTY ORGÁNŮM VEŘEJNÉ SPRÁVY

V. POSTUP PŘI VYMĚŘOVÁNÍ ZÁKAZU PLNĚNÍ VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK A POSKYTOVÁNÍ VEŘEJNÝCH SLUŽEB V PŘEPRAVĚ CESTUJÍCÍCH

VI. PŘECHODNÁ A ZÁVĚREČNÁ USTANOVENÍ

PREAMBULE

Účelem Oznámení Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 1. 1. 2024 o postupu při uložení trestu a stanovení jeho výše za porušení zákona o ochraně hospodářské soutěže (Metodika trestů) je zajistit transparentnost a předvídatelnost postupu Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „**Úřad**“) při ukládání trestů a stanovení jejich výše za přestupky fyzických osob, podnikajících fyzických osob a právnických osob jako soutěžitelů a orgánů veřejné správy podle zákona o ochraně hospodářské soutěže (dále jen „**zákon**“)¹. Metodika trestů popisuje postup při ukládání trestů pouze za některé přestupky² uvedené v zákoně. Při vyměření trestů za ostatní v něm uvedené přestupky postupuje Úřad v souladu se svou dosavadní rozhodovací praxí.³

Aktualizace pravidel pro uložení konkrétního druhu trestu a stanovení jeho výše provedená tímto oznámením je reakcí na nastalé změny v právní úpravě, vývoj správní praxe, judikatury a potřebu, aby Úřadem vyměřené sankce co nejúčinněji plnily své funkce.

Jejími stěžejními cíli jsou zvýšení předvídatelnosti a transparentnosti postupu Úřadu při ukládání trestů za různé přestupky dle zákona a současně umožnění dostatečně citelného postihu nejzávažnějších protisoutěžních jednání, především v podobě tvrdých kartelů. Tím

¹ Zákon č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění pozdějších předpisů.

² Přestupky, na které se tato Metodika trestů vztahuje, jsou vyjmenovány v jejich bodech 5 a 9.

³ Přestupky spáchané v souvislosti s šetřením na místě nebo neposkytnutím úplných, správných a pravdivých obchodních záznamů.

bude posílen nejen odstrašující efekt proti jejich uzavírání, ale rovněž zvýšena atraktivita využívání leniency programu⁴ a posílena schopnost Úřadu odhalovat a prokazovat již existující kartely. To mu v konečném důsledku umožní ještě efektivněji plnit svoji primární funkci spočívající v ochraně hospodářské soutěže ve prospěch blahobytu spotřebitelů.

I. ÚVOD

1. Uložení trestu a stanovení jeho výše je výsledkem hodnocení řady faktických, ekonomických a právních skutečností v rámci široce vymezeného správního uvážení Úřadu při respektování zákonných kritérií pro uložení trestu a vždy s přihlédnutím ke specifickým okolnostem daného případu. Metodika trestů vymezuje faktory rozhodující pro stanovení výše trestu a způsob výpočtu jeho výše, čímž soutěžitelům a orgánům veřejné správy poskytuje základní rámec pro posouzení, jakému trestu mohou čelit v případě porušení zákona.
2. Tresty ukládané za porušení zákona musí být pro soutěžitele i orgány veřejné správy dostatečně citelné. Tresty musí plnit nejen funkci represivní, ale též preventivní, aby odrazovaly pachatele od opakování porušení zákona a současně měly dostatečně odrazující efekt i pro ostatní soutěžitele a orgány veřejné správy.

II. ZÁKLADNÍ PRÁVNÍ RÁMEC

3. Úřad má dle zákona oprávnění ukládat tyto druhy trestů:
 - pokuty,
 - zákaz plnění veřejných zakázek a poskytování veřejných služeb v přepravě cestujících.
4. Oprávnění Úřadu ukládat pokuty fyzickým osobám, podnikajícím fyzickým osobám a právnickým osobám jako soutěžitelům a orgánům veřejné správy je zakotveno v § 22 až § 22bb zákona, kde je stanovena rovněž jejich horní hranice.
5. Zákon umožňuje fyzickým osobám, podnikajícím fyzickým osobám a právnickým osobám jako soutěžitelům uložit pokutu, pokud se dopustí přestupku tím, že:
 - uzavřou dohodu v rozporu s § 3 odst. 1 zákona,
 - v rozporu s § 11 odst. 1 zákona zneužijí své dominantní postavení,
 - uskutečňují spojení v rozporu s § 18 odst. 1 zákona,
 - nesplní závazek podle § 7 odst. 2, § 11 odst. 3 nebo § 17 odst. 4 zákona anebo nesplní opatření podle § 18 odst. 5 zákona,
 - nesplní opatření k nápravě uložené Úřadem podle § 20 odst. 4 zákona nebo jinou

⁴ Oznámení Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 29. 7. 2023 o aplikaci § 22ba zákona o ochraně hospodářské soutěže, Program Leniency (Shovívavost).

Dostupné z: <https://www.uohs.cz/download/Legislativa/HS/CR/Oznamení-UOHS-o-leniency-ucinne-od-29.-7.-2023-.pdf>.

povinnost stanovenou rozhodnutím Úřadu.

6. Za tyto přestupky se dle § 22a odst. 3 zákona uloží pokuta do 10 000 000 Kč nebo 10 % z čistého obratu dosaženého soutěžitelem za poslední ukončené účetní období, není-li stanoveno, že se za přestupek spočívající v uzavření dohody v rozporu s § 3 odst. 1 zákona pokuta neuloží. Sazba pokuty se nestanoví z obratu soutěžitele, pokud by tak nebylo dosaženo účelu uložení pokuty.
7. Dle § 22a odst. 4 zákona dopustí-li se přestupku více osob, které tvoří jednoho soutěžitele, odpovídají za uhrazení uložené pokuty společně a nerozdílně.
8. Je-li pokuta podle § 22a odst. 3 zákona ukládána sdružení soutěžitelů, může být uložena až do výše 10 % z úhrnu čistých obrátů dosažených za poslední ukončené účetní období jeho členy. Není-li pokuta zaplacená v plné výši, každý člen sdružení, který byl zastoupen v rozhodovacím orgánu sdružení, ručí za zaplacení uložené pokuty do výše 10 % ze svého čistého obratu dosaženého za poslední ukončené účetní období. Není-li přesto pokuta zaplacená v plné výši, ručí následně za zaplacení pokuty každý, kdo byl členem sdružení, do výše 10 % ze svého čistého obratu dosaženého za poslední ukončené účetní období. Za pokutu neručí člen sdružení, který nebyl jeho členem v době páchání přestupku nebo který prokáže, že rozhodnutí sdružení vedoucí k narušení hospodářské soutěže neprovedl, a před zahájením správního řízení o tomto rozhodnutí nevěděl nebo ho odmítl.
9. Zákon umožňuje uložit pokutu orgánům veřejné správy, pokud se dopustí přestupku tím, že:
 - v rozporu s § 19a odst. 1 zákona naruší hospodářskou soutěž,
 - nesplní závazek podle § 19a odst. 4 zákona,
 - nesplní opatření k nápravě uložené Úřadem podle § 20 odst. 4 zákona nebo jinou povinnost stanovenou rozhodnutím Úřadu.
10. Za tyto přestupky se dle § 22aa odst. 2 zákona uloží pokuta do 10 000 000 Kč.
11. Dle § 21h odst. 5 zákona postupuje Úřad při ukládání pokut a opatření k nápravě v šetřeních nebo řízeních zahájených o porušení čl. 101 nebo čl. 102 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“) dle hlavy VII zákona (§ 22 až § 23 zákona).
12. Dle § 22b odst. 1 zákona se při určení výměry pokuty právnické osobě nebo orgánu veřejné správy a při ukládání a určení délky zákazu plnění veřejných zakázek přihlédne k:
 - závažnosti přestupku, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům,
 - okolnostem, za nichž byl přestupek spáchán,
 - jednání právnické osoby nebo orgánu veřejné správy v průběhu řízení před Úřadem,
 - snaze právnické osoby nebo orgánu veřejné správy odstranit škodlivé následky přestupku.
13. Obecná úprava správních trestů a jejich ukládání v § 38 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále jen

„ZoP“), výslovně stanoví, že povaha a závažnost přestupku je dána zejména:

- významem zákonem chráněného zájmu, který byl přestupkem porušen nebo ohrožen,
- významem a rozsahem následku přestupku,
- způsobem spáchání přestupku,
- okolnostmi spáchání přestupku,
- délkou doby, po kterou trvalo protiprávní jednání pachatele nebo po kterou trval protiprávní stav udržovaný protiprávním jednáním pachatele,
- počtem jednotlivých dílčích útoků, které tvoří pokračování v přestupku,
- u fyzické osoby též druhem a mírou jejího zavinění, popřípadě pohnutkou.

14. Dle § 22b odst. 3 zákona se při výměře pokuty právnímu nástupci právnické osoby přihlídně též k tomu, v jakém rozsahu přešly na právního nástupce výnosy, užitky a jiné výhody ze spáchaného přestupku, a k tomu, pokračuje-li některý z právních nástupců v činnosti, při které byl přestupek spáchán.

15. Za přestupek spočívající v uzavření dohody v rozporu s § 3 odst. 1 zákona spáchaný v souvislosti se zadáváním nebo zadáním veřejné zakázky nebo v souvislosti s uzavíráním smlouvy o veřejných službách v přepravě cestujících může Úřad dle § 22a odst. 6 zákona spolu s pokutou uložit zákaz plnění veřejných zakázek a poskytování veřejných služeb v přepravě cestujících. Soutěžiteli, kterému byla snížena pokuta podle § 22bb zákona, lze tento trest uložit na dobu nejdéle 1 roku. Tento trest nelze uložit soutěžiteli, u kterého bylo upuštěno od uložení pokuty dle § 22ba odst. 1 písm. a) nebo mu byla pokuta snížena podle § 22ba odst. 1 písm. b) zákona.

16. Podmínky pro upuštění od uložení pokuty anebo snížení pokuty v případě žádosti o shovívavost jsou upraveny v § 22ba zákona.⁵ Podmínky pro snížení pokuty na základě žádosti o snížení pokuty narovnáním jsou pak upraveny v § 22bb zákona.⁶

III. POSTUP PŘI VYMĚŘOVÁNÍ POKUTY SOUTĚŽITELŮM⁷

III.1. Obecné zásady

17. Postup při vyměřování pokuty se skládá z několika kroků:

⁵ Podmínky, které musejí soutěžitelé žádající o upuštění od uložení či snížení pokuty splnit, včetně procesního postupu, jsou blíže specifikovány v Oznámení Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 29. 7. 2023 o aplikaci § 22ba zákona o ochraně hospodářské soutěže, Program Leniency (Shovívavost). Úřad může upustit od uložení pokuty nebo pokutu snížit až o 50 %.

⁶ Podmínky pro snížení pokuty na základě žádosti o snížení pokuty narovnáním stanoví Oznámení Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 29. 7. 2023 o narovnání dle § 22bb zákona o ochraně hospodářské soutěže. Úřad může snížit pokutu o 10 až 20 %.

Dostupné z <https://www.uohs.cz/download/Legislativa/HS/CR/Oznameni-UOHS-o-narovnani-ucinne-od-29-7-2023-.pdf>.

⁷ Obdobný postup použije Úřad při vyměření pokuty i v případě porušení čl. 101 a čl. 102 SFEU a nesplnění závazků či nápravných opatření přijatých v souvislosti s jejich porušením.

- a) určení výchozí hodnoty pro výpočet pokuty (hodnota tržeb),
- b) stanovení podílu hodnoty tržeb,
- c) stanovení koeficientu času,
- d) výpočet základní částky pokuty,
- e) zohlednění přitěžujících a polehčujících okolností,
- f) zohlednění spáchání více sbíhajících se přestupků,
- g) úprava konečné výše pokuty,
- h) zohlednění žádosti o shovívavost a narovnání,
- i) úprava výše pokuty s ohledem na její případný likvidační účinek.

K písmenu a)

Určení výchozí hodnoty pro výpočet pokuty

18. Výchozí hodnota pro výpočet pokuty je stanovena jako hodnota tržeb⁸ za prodej výrobků či služeb⁹ soutěžitele přímo nebo nepřímo dotčených protisoutěžním jednáním (dále též „**hodnota tržeb**“)¹⁰ za poslední ukončené účetní období (rok), ve kterém k protisoutěžnímu jednání došlo.¹¹
19. Výchozí hodnotu pro výpočet pokuty Úřad stanoví dle nejlépe vypovídajících údajů, které jsou mu dostupné. V případě obtíží s jejich získáním či jejich věrohodností využije Úřad ke stanovení výchozí hodnoty pro výpočet pokuty jakýchkoli jiných informací či zdrojů, které považuje za vhodné, např. i kvalifikovaného odhadu.
20. V případě přestupku spáchaného v souvislosti se zadáním nebo zadáváním zakázky se jako výchozí hodnota pro výpočet pokuty použije nabídková cena zakázky v Kč bez DPH uvedená v nabídce dodavatele, se kterým zadavatel uzavřel smlouvu na plnění zakázky,¹² v případě pokračování v přestupku pak součet těchto cen všech dotčených zakázek.¹³
21. V případě nedovoleného uskutečňování spojení podle § 18 odst. 1 zákona bude Úřad vycházet z hodnoty celkových tržeb dosažených spojujícími se soutěžiteli na území České republiky za poslední ukončené účetní období (rok), ve kterém k nedovolenému uskutečňování spojení došlo.
22. V případě nesplnění závazků podle § 7 odst. 2, § 11 odst. 3 nebo § 17 odst. 4 zákona anebo nesplnění opatření k nápravě podle § 20 odst. 4 zákona nebo opatření k obnově účinné soutěže podle § 18 odst. 5 zákona bude Úřad vycházet z hodnoty tržeb zboží, na něž se

⁸ Zjišťuje se bez DPH a jiných daní, které s nimi přímo souvisejí. S vyloučením tržeb uvnitř soutěžitele (in-house dodávky).

⁹ Pro výrobky a služby je souhrnně používán pojem zboží (viz § 1 odst. 1 zákona).

¹⁰ V případě porušení zákona na poptávkové straně trhu vyjde Úřad z hodnoty nákupu zboží soutěžitele přímo nebo nepřímo dotčeného protisoutěžním jednáním.

¹¹ Hodnota tržeb může zahrnovat veškeré zboží na relevantním trhu nebo pouze jeho část. Protisoutěžním jednáním může být přímo nebo nepřímo dotčeno i zboží na různých relevantních trzích.

¹² V případě, že nedojde k uzavření smlouvy, vyjde Úřad zásadně z nejnižší nabídkové ceny v Kč bez DPH.

¹³ V případě pokračování v přestupku se koeficient času neuplatí.

závazek, opatření k nápravě nebo opatření k obnově účinné soutěže vztahuje, dosažených soutěžitelů za poslední ukončené účetní období (rok), ve kterém k danému přestupku došlo.

K písmenu b)

Stanovení podílu hodnoty tržeb

23. Podíl hodnoty tržeb se stanoví s ohledem na závažnost předmětného přestupku a okolnosti jeho spáchání. Je přitom třeba zohlednit nejen závažnost typovou, danou samotnou charakteristikou přestupku, ale i závažnost individuální vyplývající zejména ze způsobu a okolností jeho spáchání a jeho dopadů.
24. Podíl hodnoty tržeb představuje částku odpovídající konkrétnímu procentu z výchozí hodnoty pro výpočet pokuty.

Typová závažnost přestupku

25. Z hlediska typové závažnosti lze přestupky členit na:

a) velmi závažné přestupky

- horizontální dohody s cílem narušit hospodářskou soutěž,
- zneužití dominantního postavení,
- nesplnění závazků podle § 7 odst. 2, § 11 odst. 3 nebo § 17 odst. 4 zákona,
- nesplnění opatření k nápravě podle § 20 odst. 4 zákona nebo opatření k obnově účinné soutěže podle § 18 odst. 5 zákona.

b) závažné přestupky

- jiné horizontální dohody než uvedené pod písm. a),
- vertikální dohody, jejichž cílem je narušení hospodářské soutěže,
- uskutečnění spojení v rozporu s § 18 odst. 1 zákona, pokud Úřad spojení nepovolil nebo povolil se závazky.

c) méně závažné přestupky

- jiné vertikální dohody než uvedené pod písm. b),
- jiné případy uskutečnění spojení v rozporu s § 18 odst. 1 zákona než uvedené pod písm. b),
- porušení jiné povinnosti stanovené rozhodnutím Úřadu.

26. S ohledem na typovou závažnost přestupku stanoví Úřad jeho základní rozpětí, v němž bude stanoveno procento výchozí hodnoty tržeb, a to:

- i. 10 až 30 % u velmi závažných přestupků,¹⁴
- ii. 3 až 10 % u závažných přestupků,
- iii. do 5 % u méně závažných přestupků.

Individuální závažnost přestupku

27. Konkrétní procento pro určení podílu hodnoty tržeb bude stanoveno v rámci základního rozpětí s ohledem na specifika případu.

28. Pokud jde o individuální závažnost přestupku, Úřad zohlední veškeré aspekty konkrétní podoby protisoutěžního jednání, zejména:

- tržní sílu soutěžitelů účastnících se protisoutěžního jednání,¹⁵
- charakter a typ dotčeného zboží,¹⁶
- dopad jednání,¹⁷
- povahu jednání,¹⁸
- počet jednotlivých dílčích útoků (v případě pokračování v přestupku).

29. Zvláštní pravidla je třeba stanovit ve vztahu k přestupku uskutečňování spojení v rozporu s § 18 odst. 1 zákona, který má charakter ohrožovacího přestupku a jeho skutečný dopad na hospodářskou soutěž je zpravidla omezený; současně se ale jedná o soutěžitele, kteří dosahují velmi vysokých obrátů, a do výchozí hodnoty pro výpočet pokuty je započítáván prakticky celý jejich obrát na území České republiky. Pokuta vyměřená bez dalšího podle výše uvedených pravidel by mohla být nepřiměřeně přísná. Pokud se bude jednat o spojení, které bylo následně Úřadem povoleno bez podmínění závazky, bude konkrétní podíl výchozí hodnoty pro výpočet pokuty stanoven v rozmezí do 2 %. Pokud se bude

¹⁴ V případě horizontálních dohod s cílem narušit hospodářskou soutěž, jejichž předmětem je určení ceny, rozdělení trhu, omezení produkce nebo vyloučení soutěže v rámci výběrových řízení (bid rigging), které bývají utajované a představují nejzávažnější narušení hospodářské soutěže, Úřad zpravidla stanoví procento výchozí hodnoty tržeb v horní polovině tohoto rozpětí.

¹⁵ Tržní síla je posuzována zejména podle výše tržního podílu soutěžitele, hospodářské a finanční síly soutěžitelů, právních nebo jiných překážek vstupu na trh pro další soutěžitele, stupně vertikální integrace soutěžitelů, struktury trhu a velikosti tržních podílů nejbližších konkurentů.

¹⁶ Protisoutěžní jednání, které se týká zboží, které je nezastupitelné a nezbytné pro běžný život konečného spotřebitele, jako například energie, léky či potraviny, považuje Úřad za závažnější než u zboží, které je postradatelné, jako například obecně luxusní zboží, cestování, umění apod.

¹⁷ Protisoutěžní jednání, které bylo skutečně úspěšně realizováno a plněno a mělo tak negativní dopad na hospodářskou soutěž a zprostředkovaně na cenu, dostupnost, kvalitu, inovace či variabilitu zboží, považuje Úřad za závažnější než jednání, jehož dopad byl pouze potenciální či které nebylo v praxi implementováno a dodržováno.

¹⁸ V rámci posouzení povahy jednání Úřad bude zvažovat např. na jaké úrovni managementu k němu došlo, míru dotčení veřejných prostředků, zda mělo dopad i na konečné spotřebitele, zda bylo úmyslné či spíše nedbalostní či zda bylo hlavním motivem nebo pouze doprovodnou součástí jiného komplexního záměru apod.

jednat o spojení, které bylo následně Úřadem povoleno v tzv. zjednodušeném řízení, v rozmezí do 1 %.

K písmenu c)

Stanovení koeficientu času

30. Páchání protisoutěžního jednání déle než 12 měsíců bude zohledněno koeficientem času, kterým bude upraven podíl hodnoty tržeb.
31. Koeficient času se stanoví s ohledem na každý ukončený měsíc protisoutěžního jednání podle následujícího vzorce.

$$\text{Koeficient času} = f(x) = x/12$$

x je počet ukončených měsíců páchání protisoutěžního jednání.¹⁹

32. Dle vzorce vypočtená hodnota koeficientu času se vždy zaokrouhluje na dvě desetinná místa směrem dolů. Současně platí, že v případě protisoutěžního jednání páchaného méně než 12 měsíců je koeficient času roven 1 a v případě jednání, jehož délka je 120 či více měsíců, je koeficient času roven 10.

K písmenu d)

Výpočet základní částky pokuty

33. Základní částka pokuty se vyměří jako součin podílu hodnoty tržeb a koeficientu času.

K písmenu e)

Zohlednění přitěžujících a polehčujících okolností

34. Základní částka pokuty bude dále snížena anebo zvýšena s ohledem na konkrétní, dosud v rámci stanovení podílu hodnoty tržeb nezohledněné, polehčující nebo přitěžující okolnosti.
35. Mezi přitěžující okolnosti patří zejména:
 - recidiva,
 - vedoucí, případně iniciační, role v protisoutěžním jednání,
 - nucení jiných soutěžitelů k účasti na protisoutěžním jednání, hrozba či realizace odvety s cílem donutit jiné soutěžitele k dodržování dohodnutých postupů představujících protiprávní jednání,

¹⁹ Příklad: Trvalo-li protisoutěžní jednání od 15. 12. 2021 do 3. 2. 2023, jde o 13 ukončených měsíců (pozn. období od 15. 1. 2023 do 3. 2. 2023 se nezapočítává).

- ztěžování průběhu řízení²⁰.

36. Mezi polehčující okolnosti patří zejména:

- oznámení a/nebo doložení existence protisoutěžního jednání, o kterém Úřad dosud nebyl informován, v případech, na které se nevztahuje shovívavost (§ 22ba zákona),
- nadstandardní spolupráce soutěžitele s Úřadem nad rámec zákonných povinností soutěžitelů, která významně přispěje k prošetření a prokázání existence porušení zákona, případně k dosažení rychlejšího ukončení řízení,
- aktivní kroky soutěžitele směřující ke snížení či odstranění škodlivých následků porušení zákona,
- dobrovolné ukončení protisoutěžního jednání nejpozději do 15 dnů ode dne, kdy bylo soutěžiteli doručeno sdělení výhrad Úřadu²¹,
- protisoutěžní jednání, které bylo iniciováno či doporučováno orgánem státu anebo uskutečněno za jeho účasti, případně podpořeno či usnadněno právními předpisy,
- compliance program²².

K písmenu f)

Zohlednění spáchání více sbíhajících se přestupků

37. Pokud Úřad shledá, že se pachatel dopustil více sbíhajících se přestupků, promítne tuto skutečnost do souhrnné výše pokuty. Úřad přitom bude postupovat v souladu s tzv. absorpční zásadou, tedy vyměří pokutu za ten ze sbíhajících se přestupků, který je nejpřísněji trestný²³, a takto vyměřenou pokutu zvýší s ohledem na další spáchané přestupky.²⁴ Při zvýšení pokuty přihledne Úřad k typové i individuální závažnosti každého dalšího spáchaného přestupku, délce jeho trvání, polehčujícím a přitěžujícím okolnostem, jakož i k dalším okolnostem rozhodným pro vyměření pokuty za takový přestupek. V případě, že by za více sbíhajících se přestupků pokuta vyměřená v zákonné hranici (§ 22 odst. 3 a § 22a odst. 3 zákona) neplnila své funkce, uloží Úřad pokutu ve výši do 15 mil. Kč nebo do 15 % čistého obrátu dosaženého soutěžitelem za poslední ukončené účetní období.²⁵

38. Takto bude Úřad postupovat i v případě, že o sbíhajících se přestupcích vede více správních řízení. Úřad vypočte pokutu za sbíhající se přestupky způsobem, jako by ji

²⁰ Za přitěžující okolnost je možné považovat i nesplnění povinností vyplývajících ze zákona, které představují samostatné přestupky, případně jejich splnění lze vymáhat uložením pořádkové pokuty či donucovací pokuty dle § 22c a 22d zákona, a to pouze v případě, že Úřad za ně neuložil ani nehodlá uložit pokutu v samostatném řízení.

²¹ Při stanovení výše slevy Úřad zohlední okamžik dobrovolného ukončení protisoutěžního jednání.

²² Podrobnosti k podmínkám zohlednění compliance programu jako polehčující okolnosti jsou upraveny v samostatném Oznámení Úřadu o compliance programech.

²³ Jsou-li horní hranice sazeb pokut stejné, uloží se správní trest podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejzávažnější (viz § 41 ZoP).

²⁴ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“) ze dne 31. 10. 2008, sp. zn. 5 Afs 9/2008.

²⁵ V souladu se zásadou asperace, viz § 41 odst. 2 ZoP.

ukládal v jediném řízení, následně v konkrétním řízení zohlední již Úřadem uložené pokuty za tyto přestupky.

K písmenu g)

Úprava konečné výše pokuty

39. V případě, že vyměřená pokuta po zohlednění přitěžujících a polehčujících okolností přesáhne zákonnou hranici (§ 22 odst. 3 a § 22a odst. 3 zákona), Úřad sníží pokutu na 10 mil. Kč nebo 10 % čistého obratu dosaženého soutěžitelem za poslední ukončené účetní období, a to vždy na tu hranici, která je pro příslušný subjekt méně příznivá. Obdobně bude Úřad postupovat v případě spáchání více sbíhajících se přestupků a navýšení pokuty v souladu se zásadou asperace.²⁶
40. Čistým obratem dosaženým soutěžitelem za poslední ukončené účetní období se rozumí celkový čistý obrat společností tvořících jednoho soutěžitele²⁷ za poslední ukončené účetní období před vydáním prvostupňového rozhodnutí.²⁸
41. Pokud pokuta po zohlednění přitěžujících a polehčujících okolností a spáchání více sbíhajících se přestupků neodpovídá závažnosti spáchaného přestupku či přestupků a neplní svou preventivní a represivní funkci, Úřad vypočítanou pokutu navýší. Zejména v případech, kdy vypočítaná pokuta není pro soutěžitele dostatečně citelná.
42. U horizontálních dohod, jejichž cílem je narušení hospodářské soutěže a jejichž předmětem je určení cen, rozdělení trhu, omezení produkce nebo narušení soutěže v rámci výběrových řízení (bid rigging), Úřad navýší konečnou výši pokuty na 0,5 % čistého obratu dosaženého za poslední ukončené účetní období všemi osobami, které tvoří jednoho soutěžitele a jsou za jeho protisoutěžní jednání (týž přestupek) odpovědné, pokud této výše vypočtená pokuta nedosahuje.²⁹ Takto stanovená pokuta nesmí přesáhnout u dohod uzavřených v rozporu s § 3 odst. 1 zákona spáchaných v souvislosti se zakázkou desetinásobek nabídkové ceny v Kč bez DPH³⁰ či v případě pokračujícího přestupku součet nabídkových cen dotčených zakázek.

K písmenu h)

Zohlednění žádosti o shovívavost a narovnání

43. Úřad upustí od uložení pokuty či sníží konečnou výši pokuty v případě podání

²⁶ Viz bod 37 Metodiky trestů.

²⁷ Do společného čistého obratu se nezahrnuje ta část obratu, která byla dosažena prodejem zboží mezi společnostmi tvořícími jednoho soutěžitele, tzv. in-house dodávky.

²⁸ Srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 6. 2014, sp. zn. 7 Afs 57/2011.

²⁹ V případě posuzování více sbíhajících se přestupků toto procento Úřad přiměřeně navýší.

³⁰ Viz bod 20 Metodiky pokut.

žádosti o shovívavost³¹ či o narovnání³² a při splnění všech zákonných podmínek³³.

44. Snížení pokuty na základě žádosti o snížení pokuty narovnáním Úřad provede až po zohlednění případné žádosti o shovívavost.

K písmenu i)

Úprava výše pokuty s ohledem na její případný likvidační účinek

45. V posledním kroku Úřad zkoumá, zda výše pokuty nebude mít na soutěžitele likvidační účinek.³⁴ Za tímto účelem hodnotí celkovou hospodářskou, finanční a majetkovou situaci soutěžitele (finanční zdraví), jemuž má pokuta být uložena, a rovněž přihlídnou k jeho jednání v době, kdy již o hrozící pokutě věděl.³⁵
46. Důvodem pro snížení pokuty kvůli jejímu likvidačnímu účinku nemůže být pouhé zjištění, že se soutěžitel nachází ve ztrátě nebo v nepříznivé finanční situaci. Pokuta bude snížena pouze v případě prokázání, že by její výše přivedla zánik majetkové základny pro další podnikatelskou činnost, tedy že by byla nepřiměřená osobním a majetkovým poměrům soutěžitele do té míry, že by mu byla způsobila sama o sobě přivodit platební neschopnost či ho donutit ukončit podnikatelskou činnost, nebo by natolik přesáhla možné výnosy, že by se další činnost soutěžitele v podstatě stávala bezúčelnou, tj. směřující po značné časové období pouze k úhradě uložené pokuty.³⁶

III.2. Vyměření pokuty sdružení soutěžitelů

47. Zákon vedle horní hranice pro vyměření pokuty do 10 mil. Kč nebo do 10 % čistého obrátu dosaženého soutěžitelem za poslední ukončené účetní období stanovuje, že v případě sdružení soutěžitelů může Úřad vyměřit pokutu i v zákonném rozmezí do 10 % z úhrnu čistých obrátů dosažených členy sdružení za poslední ukončené účetní období.
48. Sdružení soutěžitelů velmi často samo nemá vysoké příjmy či majetek v dostatečné hodnotě pro uložení pokuty ve výši, která by odpovídala závažnosti spáchaného přestupku a plnila by své funkce. Zajištění plnění funkcí pokuty je zejména ohroženo, pokud sdružení, které na rozdíl od svých členů, kteří dosahují obrátů mnohonásobně převyšujících jeho příjmy a mají nebo mohou mít ve výsledku z narušení hospodářské soutěže protisoutěžním jednáním takového sdružení profit, nedisponuje dostatečnými

³¹ Podrobnosti posuzování žádosti o shovívavost jsou obsaženy v Oznámení Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 29. 7. 2023 o aplikaci § 22ba zákona o ochraně hospodářské soutěže, Program leniency (shovívavost).

³² Podrobnosti posuzování žádosti o narovnání jsou obsaženy v Oznámení Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 29. 7. 2023 o narovnání dle § 22bb zákona o ochraně hospodářské soutěže.

³³ Viz § 22ba anebo § 22bb zákona.

³⁴ Srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 20. 4. 2010, sp. zn. 1 As 9/2008-133.

³⁵ Srov. Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 21. 12. 2021, sp. zn. 30 Af 44/2019 nebo rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 24. 8. 2022, sp. zn. 31 Af 5/2021.

³⁶ Srov. náleží Ústavního soudu publikovaný pod č. 405/2002 Sb.

finančními prostředky k úhradě pokuty.

49. Při úvaze o stanovení horní hranice pokuty ukládané sdružení soutěžitelů, tedy zda bude stanovena bez ohledu na obrat jeho členů,³⁷ nebo naopak do 10 % z úhrnu jejich čistých obrátů dosažených za poslední ukončené účetní období, Úřad zohlední zejména:
- charakter a význam sdružení soutěžitelů,
 - počet členů sdružení a jejich tržní sílu,
 - prospěch členů sdružení z rozhodnutí sdružení soutěžitelů,
 - závažnost rozhodnutí sdružení soutěžitelů,
 - dopad rozhodnutí sdružení soutěžitelů.
50. V případech rozhodnutí sdružení soutěžitelů, které sdružuje nižší počet soutěžitelů, existuje výrazný nepoměr mezi jeho obratem (majetkem) a obratem v něm sdružených soutěžitelů, kteří jsou sami zastoupeni v jeho orgánech, případně jsou schopni jiným způsobem jeho rozhodnutí, jehož cílem je narušení hospodářské soutěže, podstatně ovlivňovat, bude Úřad zpravidla ukládat pokutu do 10 % z úhrnu čistých obrátů dosažených členy sdružení za poslední ukončené účetní období.
51. V případě ukládání pokuty sdružení soutěžitelů do 10 % z úhrnu čistých obrátů dosažených členy sdružení za poslední ukončené účetní období bude Úřad při vyměřování pokuty vycházet z hodnoty prodeje zboží jeho členů přímo nebo nepřímo dotčeného protisoutěžním jednáním za poslední ukončené účetní období (rok), ve kterém k protisoutěžnímu jednání sdružení soutěžitelů došlo, a dále bude postupovat obdobně jako v případě vyměřování pokuty pro soutěžitele dle této Metodiky trestů.³⁸
52. V případě ukládání pokuty sdružení soutěžitelů do 10 mil. Kč nebo do 10 % jím dosaženého čistého obratu za poslední ukončené účetní období Úřad přihlédne k typové a individuální závažnosti³⁹ protisoutěžního rozhodnutí sdružení soutěžitelů a jeho délce, zejména k charakteru a významu sdružení soutěžitelů a tržnímu podílu jeho členů na dotčených trzích. Rovněž zohlední jednání sdružení soutěžitelů v řízení před Úřadem a jeho snahu odčinit škodlivé následky svého rozhodnutí.

IV. POSTUP PŘI VYMĚŘOVÁNÍ POKUTY ORGÁNŮM VEŘEJNÉ SPRÁVY

53. Postup při vyměřování pokuty orgánům veřejné správy se skládá z několika kroků:

- a) stanovení koeficientu závažnosti,**
- b) stanovení koeficientu času,**

³⁷ Tedy do 10 mil. Kč nebo do 10 % čistého obratu dosaženého soutěžitelem za poslední ukončené účetní období, kdy podobně jako v případě ukládání pokuty soutěžiteli Úřad zvolí tu hranici, která umožňuje uložit pokutu vyšší.

³⁸ Viz část III.1 Metodiky trestů.

³⁹ U cílových protisoutěžních rozhodnutí sdružení soutěžitelů ovlivňujících jednání soutěžitelů představujících celý relevantní trh (typicky sdružení soutěžitelů zřízená ze zákona s povinným členstvím, která nemají žádnou alternativu) trvajících déle než jeden rok hodlá Úřad postupovat výrazně přísněji než ve své dosavadní praxi, neboť jejich dopad na hospodářskou soutěž je z povahy věci velmi závažný a úroveň jím dříve ukládaných sankcí v těchto případech již nepovažuje za dostatečně odstrašující.

- c) stanovení koeficientu obyvatel,
- d) výpočet základní částky pokuty,
- e) zohlednění přitěžujících a polehčujících okolností,
- f) zohlednění spáchání více sbíhajících se přestupků,
- g) úprava konečné výše pokuty,
- h) zohlednění žádosti o narovnání,
- i) úprava výše pokuty s ohledem na její případný likvidační účinek.

54. S ohledem na charakter orgánů veřejné správy a na možnost uložit pokutu pouze do výše 10 mil. Kč postupuje Úřad při vyměření pokuty orgánům veřejné správy dle níže uvedených pravidel. Postup je nastaven tak, aby se běžně nestávalo, že vyměřená pokuta orgánu veřejné správy přesáhne před případným zastropováním její maximální zákonnou hranici ve výši 10 mil. Kč. Tyto principy vyměřování pokuty orgánu veřejné správy Úřad zavedl správním praxí již v prvním rozhodnutí tohoto druhu.

55. Aby pokuta plnila preventivní i represivní funkci i v případě přestupků orgánů veřejné správy s působností na území s velmi nízkým počtem obyvatel, je stanovena vstupní částka pokuty ve výši 10 000 Kč pro všechny orgány veřejné správy. Mechanismus výpočtu pokuty orgánu veřejné správy pak Úřad nastavil tak, že nejvyšší možná zákonná hodnota pokuty ve výši 10 mil. Kč odpovídá nejvyšší hodnotě koeficientů (ve výši 3), které Úřad při vyměření pokuty zohledňuje, a připočtení vstupní částky pokuty ve výši 10 000 Kč.

K písmenu a)

Stanovení koeficientu závažnosti

56. Míru závažnosti jednání orgánů veřejné správy z hlediska jeho nebezpečnosti pro soutěž Úřad hodnotí koeficientem v rozpětí do maximální výše 3.

57. V koeficientu závažnosti je třeba zohlednit veškeré aspekty konkrétní podoby protisoutěžního jednání, pokud jsou pro daný případ relevantní, zejména:

- legitimitu cíle sledovaného orgánem veřejné správy,
- dopad jednání,
- počet jednotlivých dílčích útoků (v případě pokračování v přestupku).

K písmenu b)

Stanovení koeficientu času

58. Koeficient času se stanoví s ohledem na každý ukončený měsíc protiprávního jednání podle následujícího vzorce:

$$\text{Koeficient} = f(x) = (x + 42) / 54$$

x je počet ukončených měsíců páchaní protiprávního jednání.⁴⁰

59. Dle vzorce vypočtená hodnota koeficientu času se vždy zaokrouhluje na dvě desetinná místa směrem dolů. Současně platí, že v případě jednání trvajících 120 či více měsíců je koeficient času roven 3.

K písmenu c)

Stanovení koeficientu obyvatel

60. Poněvadž je účelné a spravedlivé, aby za jinak stejný přestupek byla více pokutována větší obec oproti obci menší a aby byla odlišena celostátní působnost orgánů veřejné správy od územní působnosti menší, je do výpočtu základní částky pokuty zahrnut koeficient obyvatel zohledňující právě rozsah územní působnosti orgánu veřejné správy.

61. V případě obcí a krajů je koeficient obyvatel odvozen od počtu jejich obyvatel⁴¹ a nabývá hodnoty v rozpětí od 0,05 do 3. Nejnižší hodnotu 0,05 nabývá u obcí do 20 obyvatel, u obcí s 21 až 3 000 obyvateli nabývá hodnotu 0,15, u obcí s 3 001 až 10 000 obyvateli nabývá hodnotu 0,3,⁴² v případě obcí s 10 001 až 100 000 obyvateli nabývá hodnotu 2 a v případě obcí či krajů s 1 milionem obyvatel a více nabývá koeficient hodnotu 3, přičemž v rámci těchto hranic se koeficient obyvatel stanoví lineárně (viz výpočet v tabulce níže). Analogicky se stanoví koeficient obyvatel v případě ostatních orgánů veřejné správy s působností na území menším než celá Česká republika. V případě orgánu veřejné správy s celostátní působností se pro zohlednění této skutečnosti aplikuje koeficient obyvatel v mimořádné výši 5.

Tabulka: stanovení koeficientu obyvatel na základě počtu obyvatel.

počet obyvatel (X) v intervalu		výpočet koeficientu obyvatel (K_{obyv})
	0 – 20	$K_{\text{obyv}} = 0,05$
	21 – 3000	$K_{\text{obyv}} = (X-20) * (0,1/2980) + 0,05$
	3001 – 10000	$K_{\text{obyv}} = (X-3000) * (0,15/7000) + 0,15$
	10001 – 100000	$K_{\text{obyv}} = (X-10000) * (1,7/90000) + 0,3$

⁴⁰ Příklad: Trvalo-li protisoutěžní jednání od 15. 12. 2021 do 3. 2. 2023 jde o 13 ukončených měsíců (období od 15. 1. 2023 do 3. 2. 2023 se nezapočítává).

⁴¹ Pro účely stanovení koeficientu obyvatel bude brán počet obyvatel dané obce či kraje k 1. 1. roku, ve kterém došlo ke spáchání přestupku.

⁴² Většina obcí v České republice má méně než několik tisíc obyvatel, drtivá většina obcí má méně než 100 000 obyvatel, a proto je důležité podrobněji diferencovat pokutu pro území s několika sty či tisíci obyvatel.

	100001	1000000	$K_{obyv} = (X-100000) * (1/900000) + 2$
	nad 1 mil. ale menší než území celé České republiky		$K_{obyv} = 3$
	území celé České republiky		$K_{obyv} = 5$

K písmenu d)

Výpočet základní částky pokuty

62. Základní částka pokuty se vyměří jako součin koeficientů závažnosti, času a obyvatel a referenční hodnoty s následným přičtením vstupní částky pokuty v hodnotě 10 000 Kč.
63. Referenční hodnota činí 370 000 Kč a představuje podíl odpovídající koeficientům závažnosti, času a obyvatel ve výši 1.⁴³

K písmenu e)

Zohlednění přitěžujících a polehčujících okolností

64. Základní částka pokuty bude dále snížena, resp. zvýšena, s ohledem na konkrétní, dosud v rámci základní částky pokuty nezohledněné, polehčující nebo přitěžující okolnosti. Přiměřeně se aplikuje úprava uvedená v bodech 35 a 36 Metodiky trestů.

K písmenu f)

Zohlednění spáchání více sbíhajících se přestupků

65. V případě, že je pokuta ukládaná za více přestupků spáchaných v souběhu, Úřad toto zohlední v souladu s absorpční zásadou a přiměřeně aplikuje úpravu uvedenou v bodech 37 a 38 Metodiky trestů.

K písmenu g)

Úprava konečné výše pokuty

66. V případě, že vyměřená pokuta po zohlednění přitěžujících a polehčujících okolností přesáhne zákonnou hranici (§ 22aa odst. 2 zákona), Úřad sníží pokutu na 10 mil. Kč. Obdobně bude Úřad postupovat v případě spáchání více sbíhajících se přestupků a navýšení pokuty v souladu se zásadou asperace.⁴⁴

⁴³ Vzorec pro výpočet referenční hodnoty: (10 mil. Kč – 10 tis. Kč) / (3*3*3) = 370 tis. Kč.

⁴⁴ Viz bod 37 Metodiky trestů.

K písmenu h)**Zohlednění žádosti o narovnání**

67. Úřad sníží konečnou výši pokuty v případě podání žádosti o narovnání⁴⁵ a při splnění všech zákonných podmínek.⁴⁶

K písmenu i)**Úprava výše pokuty s ohledem na její případný likvidační účinek**

68. V posledním kroku Úřad zkoumá, zda výše pokuty nebude mít na orgán veřejné správy likvidační účinek. Důvodem pro snížení pokuty kvůli jejímu likvidačnímu účinku nemůže být pouhé zjištění, že orgán veřejné správy vytváří záporná salda rozpočtu. Pokuta bude snížena pouze v případě prokázání, že její výše by přivodila zánik majetkové základny pro další činnost orgánu veřejné správy. Úřad případný likvidační účinek pokuty posoudí primárně jejím porovnáním s celkovým ročním příjmem rozpočtu orgánu veřejné správy.

V. POSTUP PŘI VYMĚŘOVÁNÍ ZÁKAZU PLNĚNÍ VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK A POSKYTOVÁNÍ VEŘEJNÝCH SLUŽEB V PŘEPRAVĚ CESTUJÍCÍCH

69. Dle § 22a odst. 7 zákona trest zákazu plnění veřejných zakázek a poskytování veřejných služeb v přepravě cestujících (dále jen „**zákaz plnění**“) spočívá v tom, že se právnické osobě nebo podnikající fyzické osobě po dobu výkonu tohoto trestu zakazuje uzavírat smlouvy na plnění veřejných zakázek a uzavírat smlouvy o veřejných službách v přepravě cestujících. Úřad tento trest ukládá společně s pokutou ve všech případech, kdy mu to zákon umožňuje, s výjimkami uvedenými níže a v případech, ve kterých byly podány žádosti o snížení pokuty narovnáním v souladu s Oznámením Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 29. 7. 2023 o narovnání dle § 22bb zákona o ochraně hospodářské soutěže.

70. Při stanovení délky trestu zákazu plnění vychází Úřad ze závažnosti spáchaného přestupku, délky jeho trvání, přihlédne k jeho přitěžujícím a polehčujícím okolnostem a k dalším sbíhajícím se přestupkům, za které je možné zákaz plnění uložit.

71. Při ukládání trestu zákazu plnění Úřad zohlední dopad tohoto trestu na hospodářskou soutěž na trzích, které mohou být uloženým trestem zasaženy. Za účelem posouzení dopadu tohoto trestu na konkrétní trh Úřad zohlední všechny zakázky plnění, které hodlá ve správním řízení uložit, příp. které již byly uloženy a jsou v platnosti, a dobu, na kterou byly uloženy. V případě, že by vyměřeným zákazem plnění mělo dojít k podstatnému narušení hospodářské soutěže, Úřad zákaz plnění neuloží či jeho délku zkrátí.

72. V případě neuložení či zkrácení trestu zákazu plnění z důvodu obavy z podstatného narušení hospodářské soutěže na trzích, které mohou být uloženým trestem zasaženy,

⁴⁵ Podrobnosti posuzování žádosti o narovnání jsou obsaženy v Oznámení Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 29. 7. 2023 o narovnání dle § 22bb zákona o ochraně hospodářské soutěže.

⁴⁶ Viz § 22bb zákona.

Úřad navýší pokutu vyměřenou právnické osobě či podnikající fyzické osobě tak, aby uložená pokuta plnila své funkce a odpovídala závažnosti spáchaného přestupku. Obdobně Úřad postupuje i v případě zkrácení délky trestu zákazu plnění z důvodu obav z podstatného narušení hospodářské soutěže.

73. V případě, že Úřad ukládá pokutu i zákaz plnění zároveň, posuzuje Úřad společný dopad těchto trestů na soutěžitele. V případě, že vyměřené tresty, tedy pokuta a zákaz plnění, mají na soutěžitele likvidační účinek, sníží Úřad pokutu či zkrátí délku zákazu plnění, příp. může od uložení jednoho z těchto trestů upustit.

VI. PŘECHODNÁ A ZÁVĚREČNÁ USTANOVENÍ

74. Zásady pro uložení trestu a stanovení jeho výše vymezené v této Metodice trestů nebudou aplikovány v nestandardních případech, kdy je možné specifikum případu a míru odlišnosti jasně definovat a kde takový odlišný postup vyžadují principy přiměřenosti a spravedlnosti. V případech hodných zvláštního zřetele mohou být tresty uloženy jen v symbolické výši.
75. Úřad bude při uložení trestu a stanovení jeho výše postupovat podle této Metodiky trestů ve správních řízeních, ve kterých budou posuzovány přestupky, které byly spáchány po její účinnosti.
76. Metodika trestů nabývá účinnosti 1. 1. 2024 a nahrazuje dosavadní Postup při stanovení výše pokut ukládaných za porušení zákona o ochraně hospodářské soutěže účinný od 24. 4. 2018.