

# Stanovisko

## Konfederace zaměstnavatelských a podnikatelských svazů ČR

k materiálu „Návrh zákona, kterým se mění některé zákony v oblasti působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže“

V rámci mezirezortního připomínkového řízení jsme obdrželi výše uvedený návrh a k němu Konfederace zaměstnavatelských a podnikatelských svazů ČR (KZPS ČR) uplatňuje následující zásadní připomínky.

### Obecně:

Navrhovaná novela představuje zcela zásadní zásah, který v českém soutěžním právu i v oblasti dohledu nad veřejnými zakázkami nemá obdobu, a to nikoli jen rozsahem změn, ale zejména tím, jakým způsobem koncentruje rozhodovací moc v rukou Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže a vytváří velmi široký prostor pro to, aby Úřad – podle vlastního uvážení – určoval, zda je na trhu „problém“, jak jej pojmenuje, jaké následky z něj vyvodí a jak tvrdě (či naopak shovívavě) s ním naloží. Novela totiž výslovně posouvá účel zákona směrem k ochraně soutěže „proti jejímu selhávání“ a tím legitimizuje zásahy i tam, kde nelze identifikovat konkrétní protiprávní jednání soutěžitele. Současně návrh výrazně oslabuje přezkum vůči takovým zásahům. Proti opatření obecné povahy nelze podat opravný prostředek, a „náprava“ je přesunuta do režimu následného přezkumného řízení. Tato moc je navíc umocněna nepřiměřenými vyšetřovacími prostředky, kterými nedisponuje žádný jiný ústřední orgán státní správy, tedy orgán, bez faktické kontroly.

Zcela bezprecedentní je pak možnost strukturálních zásahů. Pokud Úřad shledá, že nestrukturální opatření nejsou dostatečná, může rozhodnutím nařídit strukturální opatření, která mohou spočívat v povinnosti odprodeje podniku nebo jeho části. Tato pravomoc je přitom navázána na koncept „selhávání soutěže“, tedy na stav trhu, nikoli na prokázané protiprávní jednání konkrétního soutěžitele. Jinými slovy, jde o nejtvrdší zásah do vlastnické struktury a podstaty podnikání může být v krajním případě uložen nikoli jako sankce za porušení, ale jako „náprava“ situace, kterou Úřad vyhodnotí jako dlouhodobě nefunkční. Právě zde se ukazuje jádro problému - návrh dává Úřadu mimořádně silné nástroje, ale neobsahuje stejně silná, konkrétní a objektivní pravidla, která by jasně určovala, kdy je možné přejít od nestrukturálních opatření k odprodeji, jak se prokazuje nezbytnost a proč mírnější zásah nemůže postačit.

Možný dvojnásobný metr je rovněž zcela patrný v sankční oblasti, kde návrh současně zavádí tvrdší odpovědnost (včetně přestupků fyzických osob) a zároveň rozšiřuje prostor pro výraznou shovívavost. Návrh pracuje se systémem, v němž lze sankce snížit či od nich upustit v rámci shovívavosti a narovnání, přičemž kritéria typu „významná přidaná důkazní hodnota“ či rozsah spolupráce jsou zcela neurčitá a podléhají širokému správnímu uvážení Úřadu. V rámci celého návrhu absentují konkrétní a jasně daná pravidla a hrozí vznik systému s vysokým rizikem nepředvídatelnosti a nerovného zacházení.

PODROBNÉ ODŮVODNĚNÍ:

Nová úprava	§	Odůvodnění	Stanovisko
<p><b>Nově ČNB poskytne ÚOHS důvěrné statistické údaje, Ústav zemědělské ekonomiky a informací statistické údaje o subjektech, Operátoři lokalizační údaje, Legalizace výnosů trestné činnosti – mlčenlivost neplatí vůči ÚOHS, mlčenlivost není porušena, pokud správce daně poskytuje informace ÚOHS, Informace z centrální evidence účtů.</b></p>	20/8 HS	<p><b>DZ:</b> „potřebuje Úřad zjistit tržby všech jednotlivých subjektů na dílčím trhu za konkrétní rok a dále celkovou velikost trhu z hlediska tržeb. Dílčí trhy je vhodné vymezovat prostřednictvím klasifikace ekonomických činností CZ-NACE. Analyzovat lze také marže (tj. rozdíly nákupních a prodejních cen), nákladovost a ziskovost na dílčím produktovém trhu. K tomu je nutné mít od jednotlivých subjektů na trhu k dispozici údaje z účetních závěrek (případně daňových přiznání u nejmenších subjektů) a údaje k uplatňovaným cenám. Řada správních orgánů či jiných subjektů tato relevantní data již shromáždila pro účely výkonu své vlastní působnosti. Tato data však nemohou Úřadu poskytnout, neboť (zpravidla) mají ve zvláštním zákoně stanovenou povinnost jejich ochrany. Úřad by si mohl některá z těchto dat např. v rámci sektorových šetření sám po soutěžitelích vyžádat, avšak tento postup lze považovat za vysoce neefektivní jak z pohledu Úřadu, tak soutěžitele, pokud existuje subjekt, který již data shromážděná má.“</p>	<p>Není žádoucí, aby se ÚOHS povýšil na úroveň vyšetřujících složek PČR nebo zpravodajských služeb. Na rozdíl od zmíněných složek nemá ÚOHS účinnou kontrolu zneužití jeho postupů a získaných informací.</p>
<p><b>Nejvyšší kontrolní úřad a další kontrolní orgány předávají i bez vyžádání Úřadu</b></p>	§20 /8 HS	<p>Navrhané doplnění odstavce 8 reaguje na potřebu posílení efektivního výkonu dozoru nad dodržováním zákona ze strany Úřadu. V praxi kontrolní</p>	<p>Zcela nekonkrétní, nesystémové a absurdní ustanovení. NKÚ a další kontrolní orgány (ať už to</p>

<p>informace zjištěné při kontrole, které nasvědčují možnému spáchání přestupku podle tohoto zákona. Kontrolní orgány tyto informace poskytnou Úřadu do 30 dnů ode dne jejich zjištění.“.</p>		<p><i>orgány, zejména Nejvyšší kontrolní úřad a další subjekty provádějící veřejnoprávní kontrolu, často zjišťují skutečnosti, které mohou nasvědčovat spáchání přestupků podle ZOHS, avšak dosavadní právní úprava neukládala těmto orgánům povinnost takové informace Úřadu předávat, a to ani v případě závažných indicií narušení hospodářské soutěže. Nově zavedená povinnost automatického předávání informací i bez vyžádání přispěje k včasné identifikaci možného porušení soutěžních pravidel a umožní Úřadu zahájit úkony v přestupkovém řízení včas a na základě relevantních podkladů. Stanovení lhůty 30 dnů ode dne zjištění skutečností zajišťuje jak právní jistotu, tak předvídatelnost informačního toku mezi orgány veřejné moci. ... Ustanovení bylo koncipováno s přihlédnutím k existující a funkční úpravě v § 59 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „daňový řád“).</i></p>	<p>znamená cokoliv) zpravidla nedokážou posoudit, zdali byl a nebo nebyl spáchán přestupek podle HS (proto existuje ÚOHS), proto buď tuto povinnost budou ignorovat, nebo naopak budou sdílet údaje nadbytečně. Protože povinnost sdílet údaje je super široká, tak zásada ne - sebeobviňování povede k tomu, že soutěžitelé nebudou ochotny údaje sdílet; § 59 DR zní:</p> <p>(1) Nejvyšší kontrolní úřad a další kontrolní orgány předávají i bez vyžádání příslušným správcům daně údaje uvedené v kontrolních protokolech, které mají vztah ke správě daní.</p> <p>(2) Kontrolní orgány zjištěné údaje poskytnou správci daně do 30 dnů od provedení kontrolního zjištění.</p> <p>Takže v tomto případě nikdo neposuzuje, zdali byl spáchán přestupek, je přesně určeno, jaké údaje se poskytují a od jakého okamžiku se lhůta počítá. Údaje jsou navíc poskytovány správcům daně, které jsou na rozdíl od UOHS kontrolovány.</p>
---	--	---	---

<p><b>Nová definice selhávání účinné HS: omezený počet soutěžitelů, výrazné odstupy v tržních podílech soutěžitelů.</b></p>	<p>20c/3 HS</p>	<p>Jde o celou řadu důvodů, pro které může ÚOHS konstatovat selhávání účinné HS např. omezený počet soutěžitelů, výrazné odstupy v tržních podílech soutěžitelů, informační asymetrie, <b>přizpůsobování jednání bez potřeby uzavřít zakázanou dohodu.</b></p>	<p>Výčet selhávání účinné HS je velmi široký a obecný. Jde o zcela neurčité pojmy a výklad je nepředvídatelný, zcela zásadně oslabuje předvídatelnost práva. Závisí pouze na hodnotícím úsudku ÚOHS. Není jasně vymezené – nelze ani předvídat, kdy ÚOHS dospěje k závěru, že trh potřebuje regulaci.</p>
<p><b>Nové oprávnění ÚOHS při dlouhodobém selhávání HS</b></p>	<p>20c/7, 8 HS</p>	<p>ÚOHS má oprávnění přístupu k <b>datům, rozhraním, sítím nebo jiným zařízením, může nařídit zavedení vnitřních procesů firem, zasahovat do smluvních ujednání firem, stanovení obchodních vztahů.</b> Nařídit lze na dobu 3 + 3 roky.</p> <p><b>ÚOHS může nařídit povinnost odprodeje podniku nebo jeho části.</b></p> <p><b>DZ:</b> „<i>Strukturální opatření mohou spočívat v povinnosti odprodeje podniku nebo jeho části, tj. zejména odprodeje výrobních zařízení, skladovacích prostor, zásob, provozoven a prodejen, ale také obchodních značek, licencí, patentů, know-how nebo certifikátů apod.</i>“</p> <p>Podle § 20c/3 HS ÚOHS může provést šetření v obchodních prostorách, poskytování obchodních záznamů <u>včetně nových institutů.</u> (tj. např. šetření mimo prostory, tzn. odvoz dokumentů)</p>	<p><b>Jde o nepřiměřeně široká oprávnění, která v podstatě znamenají převzetí firmy nebo její prodej. Lze i bez zjištění protiprávního jednání, pouze na základě hodnocení fungování trhu. Takto závažný zásah nemá v českém právním řádu obdoby, výrazně zasahuje do vlastnických práv a je plně v rukou ÚOHS, nikoli soudu. Novela přináší reálné riziko nepřiměřených nebo selektivních zásahů do podnikání.</b> Nevyžaduje předběžné prokázání zásadního dopadu na spotřebitele, významné škody, ani vymezení, jaké důkazy musí ÚOHS mít před zahájením šetření. Bez jasných pravidel je to mimořádně nebezpečné. Proti</p>

			opatření obecné povahy nelze podat opravný prostředek – chybí účinný opravný mechanismus, soudní ochrana je v návrhu nastavena tak, že v praxi může přijít opožděně.
<b>Zavádí se Sektorové šetření</b>	20d HS	Zavádí se sektorové šetření, při kterém ÚOHS může provést šetření v obchodních prostorách, poskytování obchodních záznamů včetně nových institutů. (tj. např. šetření mimo prostory, tzn. odvoz dokumentů)	Jde o <b>další rozšíření důvodů pro místní šetření</b> a další invazivní instituty. Další rozšiřování tak zásadních zásahů je nežádoucí.
<b>Rozšiřuje se utajení identity osob (nejen na podatele podnětu) – spolupracující osoby</b>	21ba HS	Identitu osoby, která poskytla Úřadu podklady a informace, může Úřad utajit z důvodu oprávněných zájmů.	Jde o další pro soutěžitele netransparentní a nekontrolovatelný proces.
<b>Zavádí se vyloučená část spisu bez možnosti nahlížení</b>	21c HS	Z nahlížení do spisu jsou vyloučeny ty jeho části, které obsahují obchodní, bankovní nebo obdobné zákonem chráněné tajemství, záznamy telekomunikačního provozu, údaje o telekomunikačním provozu nebo záznamy pořízené při sledování osob a věcí. Z nahlížení jsou vyloučeny i dokumenty z tržního sledování, šetření, opatření obecné povahy a sektorového šetření. Vyloučeny i žádosti o shovívavost, žádost o snížení pokuty narovnáním, protokoly k žádosti o shovívavost, protokoly k žádosti o snížení pokuty narovnáním.	<b>Jde o další pro soutěžitele zcela netransparentní a nekontrolovatelný proces.</b>
<b>Možnost dokončit šetření mimo</b>	21f HS	ÚOHS soutěžiteli oznámí kdy bude zabavené dokumenty	Jde o další netransparentní prvek, kdy budou

<b>obchodní prostory soutěžitele</b>		kontrolovat, soutěžitel může být přítomen.	dokumenty, který později budou vráceny mimo sféru soutěžitele a není přezkoumatelné co se s nimi bude dít.
<b>Nově bude ÚOHS posuzovat obsah komunikace soutěžitele s advokátem</b>	21f HS	Úřad na základě údajů poskytnutých soutěžitelem, zda záznam požívá ochranu důvěrnosti komunikace. Pokud soutěžitel do 2 měsíců nepodá žalobu, ÚOHS dokument založí do spisu.	ÚOHS bude znát detailní obsah komunikace mezi advokátem a klientem - zavádí postup, kdy ÚOHS posuzuje, zda dokument označený jako komunikace s právním zástupcem skutečně požívá ochrany, není přijatelné. Jedná se o bezprecedentní prolomení základní lidského práva na právní pomoc a na spravedlivý proces. Takovéto prolomení není možné ani v trestním řízení; je s podivem, že o souladu/nesouladu s lidskými právy příslušná část DZ mlčí.
<b>Nové přístupy ÚOHS k datům operátorů</b>	21gb HS	ÚOHS může vyžadovat od osoby zajišťující veřejnou komunikační síť nebo poskytující veřejně dostupnou službu elektronických komunikací poskytnutí provozních a lokalizačních údajů, a to po předchozím písemném povolení předsedy senátu vrchního soudu příslušného podle sídla Úřadu, pokud lze důvodně předpokládat, že poskytnuté údaje mohou přispět k objasnění.	Jde o další zcela nepřiměřené rozšíření pravomoci ÚOHS. Není nastavena žádná kontrola ÚOHS, jako ústředního orgánu státní správy, jak se získanými informacemi nakládá. Jestliže Ústavní soud nálezem sp. zn. Pl. ÚS 45/17 ze dne 14. 5. 2019, vyjmenoval případy, kdy je tento institut možný použít, jistě nemyslel, aby byl

			používán i pro řešení přestupků
<b>Zavádí se přestupek fyzické osoby, která neposkytne Úřadu úplné, správné nebo pravdivé obchodní záznamy – do 300.000 Kč</b> Zavádí se i další přestupky které míří na manažery firem jakož i návodce, pomocníky, za které lze uložit zákaz činnosti na 5 let.	22 HS	Jde o nový přestupek fyzických osob. Netýká se jen manažerů, jak uvádí ÚOHS.	Jde o zcela nepřiměřené riziko pracovníků soutěžitelů. Může dopadat na kohokoliv, včetně administrativního personálu. Jde o zcela likvidační pokuty. Následkem může být odliv dalších pracovníků pro zcela nepřiměřené riziko přenášené na ně. Neúmyslné opomenutí nějakých dokumentů je při stresové situaci zcela pochopitelné. Přestupky manažerů jsou koncipovány nepřiměřeně široce.
<b>Upravuje se přestupek právnické osoby, která uzavře zakázanou dohodu nebo jedná ve shodě - do 10.000.000 Kč nebo 10 % z čistého obrátu dosaženého soutěžitelem za poslední ukončené účetní období</b> Zavádí se přestupek právnické osoby, která neposkytne Úřadu úplné, správné nebo pravdivé obchodní záznamy – do 300.000 Kč 5 % z čistého obrátu dosaženého touto		Jde o razantní zvýšení sankcí (např. z 1% na 5% z obrátu)	Jde o zcela nepřiměřené sankce, které mohou být likvidační.

<b>osobou za poslední ukončené účetní období</b>			
<b><u>Změna zákona o zadávání veřejných zakázek</u> Žalobu proti rozhodnutí Úřadu lze podat do 30 dnů poté, kdy rozhodnutí bylo žalobci oznámeno doručením písemného vyhotovení nebo jiným zákonem stanoveným způsobem.</b>	<b>§ 272d</b>		Navrhovaná úprava zkracuje lhůtu pro podání žaloby proti rozhodnutí ÚOHS na 30 dnů, představuje zásadní a nepřiměřené omezení soudní ochrany. Soudní přezkum se tím neposouvá k „efektivitě“, ale k tomu, že se část subjektů obrany vzdá, resp. řádná obrana bude hůře dostupná (s ohledem na návrh soudního poplatku za žalobu proti rozhodnutí ÚOHS ve výši 50 000 Kč)

**Zásadní obecná připomínka:**

Navrhovaná právní úprava představuje zásadní koncepční změnu v oblasti ochrany hospodářské soutěže, a to jak rozšířením pravomocí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, tak zavedením nových nástrojů regulace trhu a odpovědnosti jednotlivých subjektů. Posílení role Úřadu a snaha o efektivnější postih protisoutěžního jednání jsou obecně legitimní cíle, které odpovídají vývoji na úrovni Evropské unie. Současně však návrh významně rozšiřuje zásahové pravomoci veřejné moci, a to i mimo rámec tradičního správního trestání. Zejména nově koncipované instituty tržního šetření opatření obecné povahy umožňují Úřadu zasahovat do struktury a fungování trhů bez zjištění konkrétního protiprávního jednání. Takto široce formulované oprávnění vyvolává závažné otázky z hlediska právní jistoty adresátů právní úpravy, předvídatelnosti zásahů veřejné moci a dodržení principu proporcionality. Návrh současně není v důvodové zprávě podložen dostatečně konkrétní analýzou očekávaných přínosů, zejména pokud jde o dopady na ceny, fungování trhů, rychlost zadávacích procesů či efektivitu veřejných investic. Absence takové analýzy ztěžuje posouzení přiměřenosti navrhovaných nástrojů i jejich skutečnou nezbytnost.

Za problematické lze považovat rovněž procesní nastavení řízení vedených Úřadem. Návrh v řadě případů omezuje standardní procesní práva účastníků řízení, zejména pokud jde o přístup ke spisu, možnost uplatnění opravných prostředků či aplikaci

obecných principů správního řízení. V kombinaci s vysokou intenzitou možných zásahů, včetně ukládání významných sankcí nebo strukturálních opatření, vzniká riziko oslabení práva na spravedlivý proces.

Za obzvlášť diskutabilní lze považovat úpravu týkající se ochrany důvěrnosti komunikace mezi soutěžitelem a jeho právním zástupcem. Navrhovaná právní úprava umožňuje, aby správní orgán zajistil dokumenty, u nichž je namítána ochrana této důvěrnosti, a v případě nečinnosti dotčeného subjektu je následně použil jako důkaz. Tím dochází k oslabení principu ochrany důvěrné komunikace mezi advokátem a klientem, který představuje jeden ze základních prvků práva na právní pomoc a spravedlivý proces. Navržené řešení současně přenáší odpovědnost za ochranu této důvěrnosti primárně na dotčený subjekt, a to včetně nutnosti aktivně iniciovat soudní přezkum ve stanovené lhůtě.

Další významnou oblastí je rozsah oprávnění Úřadu při získávání informací, včetně přístupu k citlivým datům a možnosti provádět rozsáhlá šetření. Taková oprávnění by měla být jednoznačně vymezena a doplněna odpovídajícími zárukami proti jejich nepřiměřenému použití, včetně účinné soudní kontroly.

Návrh rovněž zavádí přímou odpovědnost fyzických osob za vybrané přestupky v oblasti hospodářské soutěže. Tento krok je sice z hlediska prevence a vymahatelnosti práva pochopitelný, avšak s ohledem na povahu a závažnost ukládaných sankcí je nezbytné zajistit odpovídající procesní garance a jasné vymezení podmínek odpovědnosti.

S ohledem na výše uvedené skutečnosti požadujeme návrh dopracovat tak, aby byla zajištěna vyváženost mezi efektivním výkonem dozoru a ochranou základních práv dotčených subjektů, zejména pokud jde o právní jistotu, proporcionalitu zásahů a zachování standardů spravedlivého procesu.

### **Další připomínky:**

Níže jsou jednotlivé připomínky převedeny do souvislé textové podoby. U každého bodu je odděleně uvedeno, co novela navrhuje, v čem spočívá hlavní problém a jaké řešení Navrhujeme přijmout.

### **Všechny níže uvedené připomínky jsou zásadní.**

#### **A. Navrhované změny zákona o ochraně hospodářské soutěže**

##### **Hlavní okruhy výhrad**

- navrhované rozšíření pravomocí ÚOHS je v několika bodech velmi intenzivní a není dostatečně vyváženo procesními zárukami;
- některé nové pojmy a podmínky jsou formulovány příliš obecně, což zvyšuje riziko nepředvídatelné aplikační praxe;
- novela dále oslabuje transparentnost řízení a právo účastníků na účinnou obranu;
- současně dochází ke zvyšování sankcí.

## 1. Sdílení chráněných údajů a prolomení zákonné mlčenlivosti vůči ÚOHS

**Dotčené ustanovení:** § 20 odst. 8 HS

**Navrhovaná změna:** Návrh rozšiřuje okruh informací, které mohou být ÚOHS zpřístupněny i přes dosavadní režimy ochrany. Jde zejména o důvěrné statistické údaje, údaje od správců daně, informace z centrální evidence účtů a vybrané telekomunikační provozní či lokalizační údaje.

**Hlavní výhrada:** Důvodová zpráva změnu staví na potřebě rychleji získávat podklady pro analýzu trhů, zejména údaje o tržbách, maržích, nákladovosti a ziskovosti. Takto široce pojaté zpřístupnění však posouvá ÚOHS do pozice orgánu s velmi intenzivním přístupem k citlivým datům, aniž by návrh současně budoval srovnatelně robustní kontrolní a garanční mechanismy. V této podobě je zásah do chráněných informací nepřiměřený.

**Návrh:** Navrhujeme okruh zpřístupňovaných údajů výrazně zúžit, vázat jej pouze na přesně vymezené situace a doplnit účinné procesní záruky a dohled nad nakládáním s takto získanými informacemi.

## 2. Neurčité vymezení „selhávání účinné hospodářské soutěže“

**Dotčené ustanovení:** § 20c odst. 3 HS

**Navrhovaná změna:** Za znaky selhávání účinné hospodářské soutěže mají být považovány mimo jiné omezený počet soutěžitelů, výrazné rozdíly v tržních podílech, informační asymetrie nebo paralelní přizpůsobování chování na trhu bez zakázané dohody.

**Hlavní výhrada:** Navržené znaky jsou formulovány velmi obecně a zachycují i situace, které mohou být v řadě odvětví zcela běžné a samy o sobě neukazují na selhání trhu. Takto otevřená definice vytváří značný prostor pro nepředvídatelný výklad a zvyšuje regulatorní nejistotu soutěžitelů.

**Návrh:** Navrhujeme kritéria podstatně zpřesnit, doplnit jasná hodnotící hlediska a omezit možnost jejich použití pouze na situace, kdy jsou naplněny konkrétní a objektivně ověřitelné podmínky.

## 3. Mimořádně široká opatření při dlouhodobém selhávání soutěže

**Dotčené ustanovení:** § 20c odst. 7 a 8 HS

**Navrhovaná změna:** ÚOHS má nově získat pravomoc ukládat opatření s velmi intenzivním dopadem do podnikání soutěžitelů. Vedle zásahů do interních procesů či smluvních vztahů jde i o možnost uložit odprodej podniku nebo jeho části, a to až na dobu 3 + 3 roky.

**Hlavní výhrada:** Takto nastavené nástroje již nepředstavují jen dohled nad soutěžním prostředím, ale umožňují přímý zásah do podnikatelské struktury a fungování firem. V kombinaci s předchozími vyšetřovacími oprávněními jde o mimořádně invazivní režim, jehož proporcionalita není dostatečně odůvodněna.

**Návrh:** Požadujeme výrazné omezení navržených oprávnění, zejména vyloučení strukturálních zásahů typu nuceného odprodeje nebo jejich podřízení zcela výjimečnému režimu s přísnou soudní kontrolou.

## 4. Zavedení sektorového šetření s invazivními procesními nástroji

**Dotčené ustanovení:** § 20d HS

**Navrhovaná změna:** Návrh zavádí sektorové šetření jako samostatný institut, v jehož rámci

může ÚOHS využívat místní šetření a požadovat předložení obchodních záznamů včetně postupů umožňujících práci s dokumenty mimo prostory soutěžitele.

**Hlavní výhrada:** Další rozšíření důvodů pro použití těchto zásahových nástrojů není podle našeho názoru opodstatněné. V součtu s ostatními novelizačními body dochází k významnému posílení pravomocí ÚOHS bez odpovídajícího zesílení právní ochrany dotčených osob.

**Návrh:** Navrhujeme institut sektorového šetření buď vypustit, nebo jej omezit pouze na úzce vymezené případy a doplnit přísnější procesní podmínky jeho použití.

#### 5. Rozšíření možnosti utajit totožnost spolupracujících osob

**Dotčené ustanovení:** § 21ba HS

**Navrhovaná změna:** ÚOHS má mít možnost utajit totožnost osoby, která poskytla podklady nebo informace, jestliže to odůvodňují její oprávněné zájmy.

**Hlavní výhrada:** Návrh posouvá proces dále směrem k neveřejnosti a ztěžuje účinnou obranu dotčených soutěžitelů. Bez přesných kritérií pro utajení identity a bez přezkoumatelných mezí tohoto postupu vzniká další prostor pro netransparentní vedení řízení.

**Návrh:** Je vhodné přesně vymezit podmínky utajení identity, stanovit povinnost individuálního odůvodnění a zakotvit účinný přezkum takového rozhodnutí.

#### 6. Rozšiřování částí spisu, do nichž nelze nahlížet

**Dotčené ustanovení:** § 21c HS

**Navrhovaná změna:** Z nahlížení do spisu mají být nově vyloučeny nejen části obsahující chráněná tajemství, ale i další dokumenty související s tržním sledováním, šetřeními, opatřeními obecné povahy, sektorovým šetřením či žádostmi o shovívavost a narovnání.

**Hlavní výhrada:** Takto široce koncipované výluky významně oslabují právo účastníků seznámit se s podklady řízení a reálně se proti nim bránit. Ve výsledku dochází k dalšímu omezení transparentnosti, aniž by návrh dostatečně vysvětloval, proč je tak rozsáhlé vyloučení z nahlížení nezbytné.

**Návrh:** Navrhujeme rozsah vyloučených částí spisu zúžit na skutečně výjimečné případy a zachovat přístup alespoň k minimálním informacím umožňujícím efektivní výkon práva na obhajobu.

#### 7. Přístup ÚOHS k provozním a lokalizačním údajům od operátorů

**Dotčené ustanovení:** § 21gb HS

**Navrhovaná změna:** ÚOHS má mít možnost vyžadovat provozní a lokalizační údaje od poskytovatelů elektronických komunikací, a to po předchozím písemném povolení předsedy senátu vrchního soudu.

**Hlavní výhrada:** Navržené oprávnění představuje další výrazné rozšíření zásahových pravomocí ÚOHS do sféry, která se dotýká citlivých dat a soukromí. Takový nástroj by měl být vyhrazen jen zcela mimořádným situacím a orgánům s odpovídajícím režimem kontroly a odpovědnosti.

**Návrh:** Navrhujeme tento institut z návrhu vypustit, případně jej zásadně přehodnotit a podmínit mnohem přísnějšími materiálními i procesními předpoklady.

#### 8. Nové přestupky fyzických osob a osobní odpovědnost zaměstnanců

**Dotčené ustanovení:** § 22 HS

**Navrhovaná změna:** Návrh zavádí přestupek fyzické osoby za neposkytnutí úplných, správných nebo pravdivých obchodních záznamů a zároveň rozšiřuje odpovědnost i na další osoby, včetně návodců a pomocníků; sankcí může být i zákaz činnosti až na pět let.

**Hlavní výhrada:** Dopad nové úpravy zjevně nekončí u vrcholového managementu. Podle formulace může zasáhnout i běžné zaměstnance nebo administrativní personál, kteří v praxi jednají ve stresových situacích a mohou se dopustit neúmyslných opomenutí. Riziko osobní odpovědnosti je nastaveno příliš široce a může mít odrazující dopad na zaměstnanost i interní spolupráci při kontrolách.

**Návrh:** Je nezbytné okruh odpovědných osob podstatně zúžit, rozlišit úmyslné a nedbalostní jednání a přehodnotit horní hranice sankcí i možnost zákazu činnosti.

### 9. Výrazné zvýšení sankcí ukládaných právníkům osobám

**Dotčené ustanovení:** bez výslovného paragrafu v podkladu

**Navrhovaná změna:** Novela zvyšuje sankce jak za uzavření zakázané dohody nebo jednání ve shodě, tak za neposkytnutí úplných, správných nebo pravdivých obchodních záznamů. V některých případech se horní hranice zvyšuje až na 5 % čistého obrátu, resp. 10 % obrátu.

**Hlavní výhrada:** Takto nastavené sankce mohou mít v konkrétních případech likvidační účinky, a to i tam, kde jde o procesní pochybení bez materiálně závažného dopadu na soutěžní prostředí. Návrh současně dostatečně neukazuje, proč dosavadní sankční rámec nepostačuje.

**Návrh:** Navrhujeme výši sankcí přehodnotit, zachovat rozumnou vazbu na závažnost jednání a odlišit sankcionování materiálních soutěžních deliktů od procesních pochybení.

## B. Navrhované změny v ZZVZ a souvisejících předpisech

### 10. Registr veřejných zakázek a neomezený vzdálený přístup ÚOHS

**Dotčené ustanovení:** § 224a ZZVZ ve spojení s § 20 odst. 7 HS

**Navrhovaná změna:** Vzniknout má registr obsahující dokumentaci k veřejným zakázkám včetně záznamů o elektronických úkonech; ÚOHS má mít k tomuto registru neomezený dálkový přístup.

**Hlavní výhrada:** Navržené řešení poskytuje ÚOHS plošný přístup k dokumentaci ke všem veřejným zakázkám, a to bez vazby na konkrétní řízení nebo podezření. Takto široké oprávnění postrádá přesvědčivé odůvodnění, protože při zahájeném přezkumu je dokumentace k zakázce ÚOHS standardně předkládána i podle stávající právní úpravy.

**Návrh:** Navrhujeme přístup ÚOHS svázat s konkrétním řízením nebo jiným zákonem definovaným důvodem a vyloučit neomezený generální přístup.

### Závěrečný návrh

V souhrnu navrhujeme novelu v uvedených bodech podstatně přepracovat. Opakujícím se problémem je zejména kombinace velmi široce vymezených zásahových oprávnění, omezené transparentnosti a rostoucích nákladů obrany. Pokud má být rozsah pravomocí ÚOHS posílen, musí tomu odpovídat i přesnější zákonné mantinely, silnější soudní kontrola a reálně účinné procesní garance.

**Další komplexní připomínky:****OBECNÉ PŘIPOMÍNKY**

Vítáme snahu posílit nástroje dohledu nad spojováním soutěžitelů. Zároveň však konstatujeme, že navržená úprava § 13a ZOHS v předložené podobě obsahuje řadu závažných nedostatků, které mohou vést k narušení právní jistoty podnikatelů, neúměrnému zatížení podnikatelského prostředí a potenciálnímu nesouladu s ústavními principy a právem Evropské unie.

Takto nastavený mechanismus může v praxi vést k nejistotě na obou smluvních stranách (prodávající x kupující) a v důsledku toho ke zvýšenému tlaku na preventivní právní a regulatorní screening i u transakcí, které by jinak standardní notifikaci nevyžadovaly. To nutně povede k vyšší administrativní a transakční zátěži a může se negativně projevit zejména v odvětvích, kde dochází k více lokálním či dílčím akvizicím. Navržený mechanismus tak představuje dodatečnou a podle našeho názoru zbytečnou regulatorní zátěž pro podnikatele, a to i v případech transakcí, které by jinak standardní notifikaci nepodléhaly. V tomto ohledu jde o úpravu, která je v rozporu s deklarovaným cílem snižovat administrativní zátěž podnikatelského prostředí.

Ustanovení proto navrhujeme primárně vypustit, případně zpřesnit a doplnit o jasnější materiální i procesní pojistky, aby byl call-in režim omezen na skutečně odůvodněné případy.

**KONKRÉTNÍ PŘIPOMÍNKY**

K § 13a návrhu zákona

Navrhujeme vypustit § 13a bez náhrady.

**Odůvodnění:**

Navržený § 13a zavádí nový call-in mechanismus, podle něhož může Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „Úřad“) vyzvat spojující se nebo již spojené soutěžitele k podání návrhu na povolení spojení, jestliže má podezření, že spojení může vést k podstatnému narušení hospodářské soutěže, a současně je splněn souhrnný obrátový práh 2,5 mld. Kč na trhu České republiky. Výzvu může Úřad vydat až do 6 měsíců od uskutečnění spojení; po jejím doručení nesmí soutěžitelé pokračovat v uskutečňování spojení a na tento režim se nepoužije zjednodušené řízení. Návrh současně umožňuje i dobrovolné podání bez předchozí výzvy.

Takto nastavený mechanismus podle našeho názoru nepřiměřeně snižuje právní jistotu účastníků trhu a oslabuje předvídatelnost transakcí, které nepodléhají standardnímu notifikačnímu režimu podle § 13. Návrh na jedné straně zvyšuje standardní obrátové prahy pro povinnou notifikaci spojení, na druhé straně však současně vytváří široký ex post zásahový mechanismus pro transakce pod těmito prahy. To může v praxi vést ke zvýšené regulatorní nejistotě, vyšším transakčním nákladům, tlaku na preventivní screening i u menších či lokálních akvizic a k odkladu nebo komplikaci integračních kroků po uskutečnění transakce.

Navržený mechanismus zároveň představuje dodatečnou a podle našeho názoru zbytečnou regulatorní zátěž pro podnikatele, a to i v případech transakcí, které by jinak standardní notifikaci nepodléhaly. V tomto ohledu jde o úpravu, která je v rozporu s deklarovaným cílem snižovat administrativní zátěž podnikatelského prostředí.

Má-li být standardní notifikační režim nově omezen zvýšením obrátových prahů, není systematicky vhodné tuto změnu současně oslabovat široce formulovaným call-in mechanismem s dlouhou šestiměsíční lhůtou a plným procesním dopadem.

Nařízení Rady (ES) č. 139/2004, o kontrole spojování podniků (EUMR), je postaveno na předběžném notifikačním systému s jasnými a předem stanovenými obrátovými prahy. Tzv. catch-up mechanismy (jako např. čl. 22 EUMR) mají jiný charakter a jsou doprovázeny přísnějšími procesními zárukami. Navrhované ustanovení představuje zpřísnění národní úpravy nad rámec unijního modelu merger control, aniž by pro takový odklon poskytovalo odpovídající procesní záruky.

Navržené ustanovení proto považujeme za nepřiměřené a navrhujeme jeho úplné vypuštění.

#### VARIANTNĚ

Při neakceptování předchozí připomínky navrhujeme přepracování navrženého § 13a tak, aby:

1. podezření ÚOHS bylo založeno na objektivních a doložitelných skutečnostech - připomínka č. 1 – k § 13a odst. 1 písm. a),
2. lhůta pro výzvu byla zkrácena ze 6 měsíců na 2 měsíce - připomínka č. 2 – k § 13a odst. 2,
3. zákaz po doručení výzvy nedopadal plošně na celé uskutečňování spojení, ale jen na další kroky vedoucí k prohloubení strukturální integrace, které dosud nebyly uskutečněny - připomínka č. 3 – k § 13a odst. 3,
4. byl navýšen obrátový práh - připomínka č. 4 – k § 13a odst. 1 písm. b) a c),
5. byly doplněny procesní záruky před vydáním výzvy – připomínka č. 5 – nový odstavec č. 6,
6. byla stanovena zákonná lhůta pro rozhodnutí Úřadu – připomínka č. 6 - k § 13a odst. 2.

Návrh nového znění:

„§ 13a

(1) Spojení soutěžitelů podléhá povolení Úřadu také tehdy, vyzve-li Úřad spojující se nebo již spojené soutěžitele k podání návrhu na povolení spojení, jestliže

a) má na základě objektivních a doložitelných skutečností podezření, že by jejich spojení mohlo mít za následek podstatné narušení hospodářské soutěže, zejména proto, že jím vznikne nebo bude posíleno dominantní postavení spojujících se soutěžitelů nebo některého z nich,

b) jejich celkový čistý obrát dosažený za poslední ukončené účetní období na trhu České republiky je vyšší než 2,5 miliardy Kč a

c) alespoň dva z nich dosáhli každý za poslední ukončené účetní období na trhu České republiky čistého obrátu vyššího než 200 milionů Kč.

(2) Úřad může spojující se nebo již spojené soutěžitele vyzvat k podání návrhu na povolení spojení podle odstavce 1 nejpozději do 2 měsíců ode dne, kdy došlo k fúzi dvou nebo více na trhu dříve samostatně působících soutěžitelů, získání kontroly nad soutěžitelem nebo jeho částí nebo založení společně kontrolovaného soutěžitele; k podání návrhu stanoví Úřad přiměřenou lhůtu, která nesmí být kratší než 30 dnů. Úřad je povinen vydat rozhodnutí o povolení nebo zákazu spojení do 90 dnů ode dne doručení úplného návrhu na povolení spojení.

(3) Spojující se soutěžitelé po doručení výzvy k podání návrhu na povolení spojení nesmí do právní moci rozhodnutí Úřadu, kterým se spojení povoluje, podnikat kroky vedoucí k

prohloubení strukturální integrace, které dosud nebyly uskutečněny. Kroky provedené přede dnem doručení výzvy a práva a povinnosti třetích stran vzniklé v důsledku spojení před tímto dnem nejsou touto povinností dotčeny. Úřad je oprávněn na žádost soutěžitelů udělit výjimku z povinnosti podle věty první, pokud by její plné uplatnění způsobilo nepřiměřenou újmu soutěžitelům nebo třetím stranám.

(4) Spojující se soutěžitelé mohou podat návrh na povolení spojení, pokud jsou splněna kritéria podle odstavce 1 písm. b) a c), i bez předchozí výzvy Úřadu.

(5) Při povolování spojení soutěžitelů podle tohoto ustanovení se § 16a nepoužije.

(6) Před vydáním výzvy podle odstavce 1 Úřad písemně informuje dotčené soutěžitele o skutečnostech, z nichž vychází, a o svých předběžných závěrech, a umožní jim, aby se k nim vyjádřili ve lhůtě nejméně 15 dnů. Výzva musí být písemně odůvodněna a musí obsahovat popis konkrétních skutečností zakládajících podezření Úřadu ve smyslu odstavce 1 písm. a).“

#### Odůvodnění:

##### Připomínka č. 1:

Navrhované ustanovení opravňuje Úřad zahájit řízení ve věci povolení spojení toliko na základě „podezření“. Tento pojem je neurčitý a zákon nestanoví žádné podmínky, za nichž toto podezření vzniká, ani minimální důkazní standard, který musí být pro vydání výzvy splněn. Absence těchto parametrů je v přímém rozporu se zásadou právní jistoty a předvídatelnosti veřejné moci, která je součástí ústavního pořádku České republiky a jež je rovněž obecnou zásadou unijního práva.

Dále připomínající subjekt upozorňuje, že zákon nestanoví žádný mechanismus, prostřednictvím něž by soutěžitelé mohli podezření Úřadu zpochybnit ještě před vydáním výzvy. Tím dochází k zásahu do práva na spravedlivý proces garantovaného čl. 36 Listiny základních práv a svobod.

Zavedení podmínky „objektivních a doložitelných skutečností“ a „důvodných obav“ namísto pouhého „podezření“ zavádí do ustanovení jasný a přezkoumatelný důkazní standard. Tento standard:

- omezuje možnost svévolného použití ustanovení, a
- umožňuje soudní přezkum zákonnosti výzvy.

##### Připomínka č. 2:

Šestiměsíční lhůta, po jejímž celém trvání jsou soutěžitelé ve stavu právní nejistoty ohledně osudu uskutečněné transakce, je z pohledu ochrany práv podnikatelů nepřiměřeně dlouhá. Po dobu těchto šesti měsíců není dokončená transakce právně konsolidovaná, neboť kdykoli v tomto období může Úřad vydat výzvu a aktivovat standstill povinnost dle odst. 3. Tento stav:

- vytváří nepředvídatelné podnikatelské prostředí,
- může negativně ovlivnit atraktivitu České republiky pro přímé zahraniční investice,
- nepřiměřeně zatěžuje i třetí strany (zaměstnance, dodavatele, věřitele), jejichž právní postavení závisí na stabilitě dokončené transakce.

Dvuměsíční lhůta je dostatečná pro to, aby Úřad mohl shromáždit potřebné informace a posoudit, zda transakce vykazuje znaky způsobilé narušit hospodářskou soutěž. Zároveň výrazně zkracuje dobu právní nejistoty pro všechny zúčastněné strany.

##### Připomínka č. 3:

Navrhovaná standstill povinnost je v případě již uskutečněného spojení prakticky nevykonatelná a způsobila by nepřiměřenou újmu. Ustanovení:

1. Nerozlišuje mezi kroky dosud neprovedenými a integrací, která již nastala (např. splynutí IT systémů, převod zaměstnanců, přechod smluv).
2. Nehrání třetí strany – zaměstnanci, dodavatelé, zákazníci a věřitelé dotčení transakcí jsou touto povinností potenciálně vystaveni stavu právní nejistoty bez jakékoliv náhrady.
3. Nestanoví výjimečný mechanismus, který by umožnil Úřadu v odůvodněných případech standstill povinnost zmírnit nebo z ní udělit výjimku.
4. Neklade žádné limity na dobu trvání standstill povinnosti – ta trvá až do „právní moci rozhodnutí“, přičemž zákon nestanoví zákonnou lhůtu, v níž musí Úřad o povolení rozhodnout.

**Připomínka č. 4:**

Navrhované obrátivé prahy jsou nastaveny příliš nízké a zachytí velké množství transakcí, jež svou povahou a rozsahem nevyvolávají soutěžní obavy. Tím dochází k:

- neúměrnému zatížení Úřadu, který bude muset posuzovat velký počet transakcí bez skutečného dopadu na hospodářskou soutěž,
- neúměrné administrativní a finanční zátěži podnikatelů,
- odrazování od transakcí ekonomicky prospěšných (konsolidace trhu u menších a středních podnikatelů).

**Připomínka č. 5:**

Právo být slyšen před vydáním správního aktu zakládajícího povinnosti je základní zásadou správního práva zakotvenou v § 36 správního řádu. Doplnění tohoto mechanismu přímo do § 13a ZOHS posílí předvídatelnost a transparentnost postupu Úřadu a umožní soutěžitelům případně eliminovat obavy Úřadu již ve fázi předcházející vydání výzvy.

**Připomínka č. 6:**

Bez zákonné lhůty pro vydání rozhodnutí může standstill povinnost trvat neurčitě dlouhou dobu, čímž se zvyšuje újma způsobená soutěžitelům a třetím stranám.

Tato připomínka je zásadní

K části šesté návrhu zákona – změna zákona o správních poplatcích, položka 63 písm. b)  
Navrhujeme vypustit zpoplatnění návrhu na povolení spojení soutěžitelů bez předchozí výzvy podle § 13a odst. 4 zákona o ochraně hospodářské soutěže, subsidiárně stanovit pro tento typ návrhu nižší sazbu správního poplatku než pro standardní notifikaci podle § 13.

**Odůvodnění:**

Návrh zákona nově zavádí správní poplatek ve výši 300 000 Kč za přijetí návrhu na povolení spojení soutěžitelů bez předchozí výzvy podle § 13a odst. 4, tedy ve stejné výši jako u standardní notifikace podle § 13. Současně přitom platí, že předmětem poplatku není návrh podaný na základě výzvy Úřadu podle § 13a odst. 1.

Takové nastavení může v praxi působit kontraproduktivně. Pokud zákon umožňuje soutěžitelům dobrovolně notifikovat transakci před uskutečněním právě proto, aby předešli nejistotě spojené s případným následným call-in postupem ÚOHS, není zřejmé, proč má být tento preventivní a z pohledu regulatorní opatrnosti žádoucí postup zatížen plným správním poplatkem. Důvodová zpráva navíc sama výslovně uvádí, že u spojení, kde bude možné využít call-in modelu, mohou spojující se strany dobrovolně notifikovat Úřad ještě před uskutečněním, aby Úřad posoudil jeho dopady na hospodářskou soutěž.

Zpoplatnění dobrovolného návrhu ve stejné výši jako standardní notifikace může soutěžitele od využití tohoto postupu odrazovat, a tím naopak snižovat praktickou využitelnost

mechanismu, který má podle návrhu pomoci předcházet následné nejistotě. Vhodnější by proto bylo buď dobrovolné podání podle § 13a odst. 4 od poplatku zcela osvobodit, nebo pro něj stanovit nižší sazbu, která bude reflektovat jeho preventivní charakter.

Tato připomínka je zásadní

---

**Kontaktní osoby:**

Mgr. Jakub Machytka

e-mail: [jakub.machytka@uzs.cz](mailto:jakub.machytka@uzs.cz)

mob: 727 956 059

Ing. Pavel Ševčík, Ph.D.

e-mail: [sevcik@sps.cz](mailto:sevcik@sps.cz)

mob: 605 205 650

Dr. Jan Zikeš

e-mail: [zikes@kzps.cz](mailto:zikes@kzps.cz)

mob: 775 15 77 50

**V Praze dne 28. dubna 2026****Ing. Jiří Horecký, Ph.D., MSc., MBA  
p r e z i d e n t**