Ročník 2020

SBÍRKA ZÁKONŮ

ČESKÁ REPUBLIKA

Částka 93 **Rozeslána dne 27. května 2020** **Cena Kč 152,–**

OBSAH:

254. Nález Ústavního soudu ze dne 7. dubna 2020 sp. zn. Pl. ÚS 30/16 ve věci návrhů na zrušení zákona č. 395/2009 Sb., o významné tržní síle při prodeji zemědělských a potravinářských produktů a jejím zneužití, ve znění pozdějších předpisů

254

N Á L E Z

Ústavního soudu

Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl pod sp. zn. Pl. ÚS 30/16 dne 7. dubna 2020 v plénu složeném z předsedy soudu Pavla Rychetského (soudce zpravodaj) a soudců Ludvíka Davida, Jaroslava Fenyka, Josefa Fialy, Jana Filipa, Jaromíra Jirsy, Tomáše Lichovníka, Vladimíra Sládečka, Pavla Šámala, Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka, Milady Tomkové, Davida Uhlíře a Jiřího Zemánka o návrhu a) skupiny senátorů, jejímž zastupováním byla pověřena bývalá senátorka Ing. Veronika Vrecionová, na zrušení zákona č. 395/2009 Sb., o významné tržní síle při prodeji zemědělských a potravinářských produktů a jejím zneužití, ve znění zákona č. 50/2016 Sb., a o návrhu b) skupiny senátorů, za kterou jedná senátor Jiří Oberfalzer, zastoupené prof. JUDr. Alešem Gerlochem, CSc., advokátem, se sídlem Botičská 1936/4, Praha 2 – Nové Město, na zrušení zákona č. 395/2009 Sb., o významné tržní síle při prodeji zemědělských a potravinářských produktů a jejím zneužití, ve znění pozdějších předpisů, případně zrušení jeho § 3a písm. a) ve slovech „jejichž celková suma nesmí překročit 3 % z ročních tržeb dodavatele za poslední ukončené účetní období v délce 12 měsíců za potraviny dodané jednotlivému odběrateli v roce, ve kterém došlo k finančnímu plnění“, § 4 odst. 2 úvodní části ustanovení ve slově „zejména“, § 4 odst. 2 písm. c), d), h) a k), § 5a a § 7 odst. 1 ve slovech „Na výkon dozoru a řízení vedená Úřadem podle tohoto zákona“, za účasti Parlamentu jako účastníka řízení a vlády, zastoupené ministrem průmyslu a obchodu, jako vedlejší účastnice řízení,

takto:

I. Ustanovení § 3a písm. a) ve slovech „výši veškerých peněžních plnění dodavatele, jejichž celková suma nesmí překročit 3 % z ročních tržeb dodavatele za poslední ukončené účetní období v délce 12 měsíců za potraviny dodané jednotlivému odběrateli v roce, ve kterém došlo k finančnímu plnění,“ zákona č. 395/2009 Sb., o významné tržní síle při prodeji zemědělských a potravinářských produktů a jejím zneužití, ve znění zákona č. 50/2016 Sb., se ruší dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů.

II. Návrh navrhovatelky a) na zrušení § 3, § 4 odst. 1, § 4 odst. 2 úvodní části ustanovení ve slově „zejména“ a § 4 odst. 2 písm. c), d), h), i) a k) zákona č. 395/2009 Sb., o významné tržní síle při prodeji zemědělských a potravinářských produktů a jejím zneužití, ve znění zákona č. 50/2016 Sb., se zamítá.

III. Řízení o návrhu navrhovatelky a) na zrušení § 5 odst. 2, § 7, 8 a 9 zákona č. 395/2009 Sb., o významné tržní síle při prodeji zemědělských a potravinářských produktů a jejím zneužití, ve znění zákona č. 50/2016 Sb., se zastavuje.

IV. Ve zbytku se návrh navrhovatelky a) na zrušení zákona č. 395/2009 Sb., o významné tržní síle při prodeji zemědělských a potravinářských produktů a jejím zneužití, ve znění zákona č. 50/2016 Sb., odmítá.

V. Návrh navrhovatelky b) na zrušení § 5a odst. 1, § 5a odst. 2 ve slovech „21e, 21f a 21g“ a § 8 odst. 3 a 4 zákona č. 395/2009 Sb., o významné tržní síle při prodeji zemědělských a potravinářských produktů a jejím zneužití, ve znění pozdějších předpisů, se zamítá.

VI. Ve zbytku se návrh navrhovatelky b) na zrušení zákona č. 395/2009 Sb., o významné tržní síle při prodeji zemědělských a potravinářských produktů a jejím zneužití, ve znění pozdějších předpisů, odmítá.

VII. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže není v tomto řízení vedlejším účastníkem.

Odůvodnění

I.
Předmět řízení

1. Ústavnímu soudu byl dne 7. 9. 2016 doručen návrh skupiny 17 senátorů [dále jen „navrhovatelka a)“] na zrušení zákona č. 395/2009 Sb., o významné tržní síle při prodeji zemědělských a potravinářských produktů a jejím zneužití, ve znění zákona č. 50/2016 Sb., (dále též „zákon o významné tržní síle“ nebo „napadený zákon“; tyto zkratky se použijí ve vztahu k tomuto zákonu i ve znění pozdějších zákonů, přičemž v případě potřeby rozlišení bude vždy specifikováno znění, v jakém byl tento zákon účinný). Jednáním za navrhovatelku a) byla pověřena tehdejší senátorka Ing. Veronika Vrecionová a řízení o tomto návrhu bylo vedeno pod sp. zn. Pl. ÚS 30/16.

2. Dne 30. 6. 2017 obdržel Ústavní soud podání jiné skupiny 17 senátorů [dále též jen „navrhovatelka b)“], které bylo zamýšleno jednak jako replika k vyjádřením účastníků řízení k původnímu návrhu, jednak jako doplnění argumentace a rozšíření původního návrhu. Tato nová skupina senátorů sestávala z 10 senátorů, kteří podepsali i původní návrh, a 7 dalších senátorů. Pověření jednat za tuto skupinu bylo uděleno senátoru Jiřímu Oberfalzerovi. Toto podání reagovalo na v mezidobí přijaté novely zákona o významné tržní síle, jež byly provedeny zákonem č. 104/2017 Sb. a zákonem č. 183/2017 Sb. V jeho závěru byl formulován návrh na zrušení zákona č. 395/2009 Sb., o významné tržní síle při prodeji zemědělských a potravinářských produktů a jejím zneužití, ve znění pozdějších předpisů, případně zrušení jeho § 3a písm. a) ve slovech „jejichž celková suma nesmí překročit 3 % z ročních tržeb dodavatele za poslední ukončené účetní období v délce 12 měsíců za potraviny dodané jednotlivému odběrateli v roce, ve kterém došlo k finančnímu plnění“, § 4 odst. 2 úvodní části ustanovení ve slově „zejména“, § 4 odst. 2 písm. c), d), h) a k), § 5a a § 7 odst. 1 ve slovech „Na výkon dozoru a řízení vedená Úřadem podle tohoto zákona“. Protože šlo o odlišný návrh podaný jiným navrhovatelem, bylo jím zahájeno samostatné řízení, jež bylo vedeno pod sp. zn. Pl. ÚS 27/17.

3. Usnesením ze dne 19. 9. 2017 č. j. Pl. ÚS 30/06-113 rozhodl Ústavní soud o spojení obou návrhů ke společnému řízení. Předmětem tohoto řízení jsou tak dva návrhy na zrušení zákona o významné tržní síle, z nichž každý se týká jeho znění účinného v jiném časovém období. Navrhovatelka b) se eventuálním návrhem domáhá zrušení toliko některých ustanovení napadeného zákona.

II.
Napadený zákon

4. Zákon o významné tržní síle byl přijat za účelem zamezit zneužívání významné tržní síly v dodavatelsko-odběratelských vztazích v oblasti nákupu potravin za účelem jejich dalšího prodeje a služeb s tím souvisejících. Významnou tržní silou se podle § 3 odst. 1 tohoto zákona rozumí takové postavení odběratele, v jehož důsledku si odběratel může vynutit bez spravedlivého důvodu výhodu vůči dodavatelům v souvislosti s nákupem potravin nebo přijímáním nebo poskytováním služeb s nákupem nebo prodejem potravin souvisejících. Za účelem dosažení uvedeného cíle stanoví zákon obecný zákaz zneužití významné tržní síly, který částečně konkretizuje, jakož i některé další povinnosti odběratelů s významnou tržní silou. Současně stanoví pravidla dozoru nad dodržováním tohoto zákona a přestupky, jichž se mohou v případě jeho porušení dopustit odběratelé.

5. Ačkoliv byl zákon o významné tržní síle přijat již v roce 2009 a účinnosti nabyl dne 1. 2. 2010, jeho současné znění se od toho původního významně liší. Novelizací provedenou zákonem č. 50/2016 Sb. došlo k jeho podstatné změně, která se dotkla celého jeho obsahu i struktury. Alespoň dílčím způsobem byla novelizována všechna ustanovení tohoto zákona. Uvedená novela nově vymezila definici základních pojmů, včetně pojmu významné tržní síly, i povinnosti jednotlivých odběratelů. Posléze byl zákon o významné tržní síle novelizován ještě dvakrát. Novelizace provedená zákonem č. 104/2017 Sb. (část sedmá, čl. IX) doplnila do napadeného zákona nové § 5a a 7a, jež upravují oprávnění Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (dále též jen „Úřad“) provádět sektorová šetření a využívat údaje z informačních systémů veřejné správy, a upřesnila a doplnila znění § 7 odst. 1 zákona o významné tržní síle. Následná novelizace provedená zákonem č. 183/2017 Sb. (část sto devadesátá šestá, čl. CC) se týkala především vymezení přestupků s ohledem na přijetí zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Z napadeného zákona byl vypuštěn § 5 odst. 2, částečně změněny či doplněny § 7 odst. 2 a § 8 odst. 1, 2 a 3 (včetně nadpisu § 8) a nově doplněn § 8 odst. 6. Posledně uvedenou novelou došlo také ke změně celého dosavadního § 9 a vložení § 9a.

6. Citace jednotlivých ustanovení napadeného zákona budou obsaženy v dalších částech tohoto nálezu, v nichž bude provedeno jejich ústavněprávní posouzení.

III.
Shrnutí argumentace navrhovatelek

7. Jak již bylo uvedeno výše, Ústavní soud v tomto řízení přezkoumává zákon o významné tržní síle na základě dvou návrhů na jeho zrušení. Nelze nicméně přehlédnout, že posléze podaný návrh byl zamýšlen jako doplnění návrhu navrhovatelky a) a rozšíření jeho argumentace, s níž se navrhovatelka b) plně ztotožnila. Navrhovatelka a) již nový návrh ostatně ani nemohla podat, neboť v mezidobí uplynulo volební období některých senátorů, kteří ji tvořili. Pro zjednodušení dalšího textu bude proto Ústavní soud považovat uplatněnou argumentaci za společnou argumentaci obou navrhovatelek, ledaže by jejich odlišení bylo v konkrétních případech účelné.

8. Navrhovatelky považují zákon o významné tržní síle za velmi nekvalitní, neurčitý a diskriminační právní předpis, který nepřípustně zasahuje do práv dotčených subjektů. Mají za to, že jeho prostřednictvím se udržuje celková nekoncepčnost dohledu nad produkcí a prodejem potravinářských výrobků, který nadále zůstává v rukou několika státních úřadů. Napadenému zákonu vytýkají, že má minimální aplikační úspěšnost a směřuje pouze k ochraně dodavatelů proti vyjednávací síle obchodních řetězců. Za tímto účelem ukládá povinnosti pouze odběratelům, tedy jedné straně dodavatelsko-odběratelských vztahů, aniž by řešil případnou dominanci na straně dodavatelů.

9. Jednotlivé argumenty navrhovatelek budou podrobně shrnuty a vypořádány v dalších částech tohoto nálezu, lze však stručně uvést, že navrhovatelky namítají

a) neústavnost procedury přijetí zákona č. 50/2016 Sb. z důvodu, že měl být fakticky vypracován Úřadem, který má tímto zákonem novelizovaný zákon o významné tržní síle sám používat, jakož i neústavnost procedury přijetí zákona č. 104/2017 Sb., v jejímž rámci mělo dojít formou tzv. legislativního přílepku k neústavnímu doplnění tohoto zákona o novelizační body, jimiž se do zákona o významné tržní síle vkládá nový § 5a a mění se § 7 odst. 1,

b) neurčitost některých pojmů obsažených v zákoně o významné tržní síle, jež brání jeho ústavně konformnímu výkladu a použití a zakládá rozpor se zásadou *nullum crimen sine lege certa* podle čl. 39 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a čl. 7 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“), včetně neurčitosti samotného vymezení zákazu zneužití významné tržní síly podle § 4 odst. 1 ve spojení s § 3 odst. 1 napadeného zákona, jehož následkem má být nepřípustnost demonstrativního výčtu zakázaných jednání podle § 4 odst. 2 tohoto zákona,

c) nepřiměřenost zásahu do vlastnického práva odběratelů a jejich práva podnikat, kdy účelu sledovaného napadeným zákonem je možné dosáhnout i prostřednictvím obecné soukromoprávní úpravy nekalé soutěže a veřejnoprávní úpravy obsažené v zákoně 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“),

d) přímé diskriminační působení zákona, jež se projevuje v odlišném zacházení mezi odběrateli s významnou tržní silou a dodavateli s významnou tržní silou, a

e) nepřímé diskriminační působení zákona, jež v důsledku použití kritéria ročního obratu ve výši 5 mld. Kč podle § 3 odst. 4 napadeného zákona, od něhož se odvíjí významná tržní síla odběratele, dopadá především na zahraniční obchodní řetězce,

zatímco ve vztahu k jednotlivým dílčím ustanovením namítají

f) nadbytečnost a nepřiměřenost omezení výše veškerých peněžních plnění dodavatele plynoucího z povinné náležitosti smlouvy mezi odběratelem s významnou tržní silou a dodavatelem podle § 3a písm. a) napadeného zákona,

g) nepřiměřenost zákazu některých postupů při sjednávání a uplatňování cenových podmínek používaných v obchodním styku podle § 4 odst. 2 písm. c) a d) napadeného zákona,

h) nepřiměřenost zákazu podle § 4 odst. 2 písm. h) napadeného zákona, aby odběratel požadoval náhradu sankce uložené kontrolním orgánem po dodavateli bez existence jeho zavinění,

i) nepřípustnost zákazu podle § 4 odst. 2 písm. i) napadeného zákona, aby si odběratel s dodavateli sjednal nebo vůči nim uplatňoval rozdílné smluvní podmínky pro nákup nebo prodej služeb s nákupem nebo prodejem potravin souvisejících při srovnatelném plnění bez spravedlivého důvodu,

j) neurčitost povinnosti respektovat výsledky úřední kontroly potravin provedené orgány státního dozoru odběratelem podle § 4 odst. 2 písm. k) napadeného zákona, jež má zakládat rozpor se zásadou *ne bis in idem* podle čl. 40 odst. 5 Listiny a může vést k odepření soudní ochrany odběratelů v rozporu s čl. 36 odst. 1 Listiny,

k) neústavnost sektorových šetření podle § 5a napadeného zákona s ohledem na nepřípustnost s nimi spojeného zásahu do soukromé sféry a informačního sebeurčení dotčených subjektů, a

l) neurčitost pravidel pro ukládání pokut podle § 8 a 9 napadeného zákona, vytvářející nepřiměřeně široký prostor pro uvážení správního orgánu.

IV.
Průběh řízení před Ústavním soudem

10. Ústavní soud podle § 69 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) postupně zaslal návrhy navrhovatelek a) a b) komorám Parlamentu (odstavec 1) a dále vládě (odstavec 2) a Veřejné ochránkyni práv (odstavec 3) jakožto subjektům, které jsou oprávněny vstoupit do řízení jako vedlejší účastníci řízení.

11. Poslanecká sněmovna ve svých vyjádřeních z 20. 10. 2016 a 19. 10. 2017 a Senát ve svých vyjádřeních z 19. 10. 2016 a 23. 10. 2017, podepsaných tehdejšími předsedy jednotlivých komor Janem Hamáčkem a Milanem Štěchem, shrnuly průběh legislativních procesů, v jejichž rámci byl projednán a schválen napadený zákon, jakož i jej novelizující zákon č. 50/2016 Sb. a zákon č. 104/2017 Sb.

12. Dne 17. 10. 2016 obdržel Ústavní soud v zákonem předepsané lhůtě vyrozumění vlády o vstupu do řízení, o němž vláda rozhodla usnesením č. 922 ze dne 17. 10. 2016. Vláda uložila ministru pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu, aby ve spolupráci s ministrem průmyslu a obchodu a předsedou Úřadu vypracoval podrobné vyjádření vlády a zaslal je Ústavnímu soudu. Zastupováním v tomto řízení pak vláda pověřila ministra průmyslu a obchodu. K návrhu navrhovatelky a) se vláda obsáhle vyjádřila dopisem ze dne 9. 11. 2016, podepsaným tehdejším ministrem pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu Mgr. Jiřím Dienstbierem. Pokud jde o návrh navrhovatelky b), jménem vlády se k němu dopisem ze dne 18. 10. 2017 vyjádřil tehdejší ministr průmyslu a obchodu Ing. Jiří Havlíček, MBA. V něm sdělil, že vyjádření, jež bude odrážet také stanovisko vlády, zašle Ústavnímu soudu Úřad jako *amicus curiae*, neboť právě do jeho působnosti spadá ochrana podnikatelských subjektů před zneužitím silnějšího postavení na trhu.

13. Veřejná ochránkyně práv Mgr. Anna Šabatová, Ph.D., dopisem ze dne 26. 9. 2016 sdělila Ústavnímu soudu, že nevyužívá svého práva vstoupit do tohoto řízení. Na tomto postoji setrvala i v dopise ze dne 11. 10. 2017, kterým reagovala na zaslání návrhu navrhovatelky b).

14. Úřad navrhl dopisem ze dne 5. 10. 2016, podepsaným jeho předsedou Ing. Petrem Rafajem, aby Ústavní soud rozhodl podle § 63 zákona o Ústavním soudu ve spojení s § 93 občanského soudního řádu o jeho vstupu do řízení jako vedlejšího účastníka. Ústavnímu soudu bylo dále doručeno vyjádření Úřadu ze dne 3. 11. 2016 k obsahu návrhu navrhovatelky a), které Úřad zaslal jako *amicus curiae* a jehož obsah je totožný s vyjádřením vlády ze dne 9. 11. 2016. Dalším dopisem ze dne 17. 10. 2017 se Úřad vyjádřil k rozšířenému návrhu navrhovatelky b) a v něm doplněné argumentaci.

15. K původnímu vyjádření komor Parlamentu, vlády a Úřadu se ve svém návrhu obsáhle vyjádřila navrhovatelka b). V tomto ohledu plnil již její návrh i funkci repliky. K následným vyjádřením, zejména doplňujícímu vyjádření Úřadu, které vyjadřovalo i stanovisko vlády, se navrhovatelka b) vyjádřila podáním ze dne 23. 3. 2018.

16. Obdobně jako argumentace navrhovatelek uvedená v jejich návrzích bude i shrnutí jednotlivých dalších podání, tedy vyjádření vlády a Úřadu a repliky navrhovatelky b), obsaženo v dalších částech nálezu.

17. Ve smyslu § 44 zákona o Ústavním soudu rozhodl Ústavní soud ve věci bez konání ústního jednání, protože od něj nebylo lze očekávat další objasnění věci.

V.
Návrh na přiznání postavení vedlejšího účastníka

18. Návrhu Úřadu na připuštění jeho vedlejšího účastenství Ústavní soud nevyhověl. V souladu s § 28 odst. 2 zákona o Ústavním soudu mají v řízení o zrušení zákonů a jiných právních předpisů postavení vedlejšího účastníka pouze ti, kterým toto postavení tento zákon přiznává, tedy – jsou-li k tomu splněny další zákonem stanovené podmínky a nedošlo-li ke vzdání se postavení vedlejšího účastníka řízení – vláda (§ 69 odst. 2), Veřejný ochránce práv (§ 69 odst. 3) a oprávněný navrhovatel, jehož návrh byl nepřípustný z důvodu, že Ústavní soud již ve věci jedná (§ 35 odst. 2). Ustanovení § 28 odst. 2 zákona o Ústavním soudu tak vylučuje subsidiární použití § 93 odst. 1 a 2 občanského soudního řádu (§ 63 zákona o Ústavním soudu) pro řízení před Ústavním soudem, což znamená, že Ústavní soud není oprávněn rozhodnout o přípustnosti vedlejšího účastenství kohokoliv jiného, což platí i pro Úřad [např. nález ze dne 20. 10. 2004 sp. zn. Pl. ÚS 52/03 (N 152/35 SbNU 117; 568/2004 Sb.), nález ze dne 26. 4. 2006 sp. zn. Pl. ÚS 37/04 (N 92/41 SbNU 173; 419/2006 Sb.)].

19. Tato skutečnost nicméně nebrání tomu, aby si Ústavní soud s ohledem na působnost Úřadu podle zákona o významné tržní síle vyžádal jeho stanovisko, případně k jím zaslanému stanovisku přihlédl v rámci svého posouzení. V takovém případě však půjde pouze o stanovisko, které Úřad zašle jako *amicus curiae* a v jehož případě závisí jen na Ústavním soudu, zda jej bude považovat za rele-

vantní pro své rozhodnutí, nebo nikoliv [nález ze dne 22. 1. 2019 sp. zn. Pl. ÚS 32/17 (71/2019 Sb.), bod 54]. V dané věci Ústavní soud přihlédl ke stanovisku Úřadu, na které ve svém vyjádření odkázala i vláda a vypořádal se s argumentací v něm uvedenou.

VI.
Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

20. Ústavní soud se předně zabýval tím, zda jsou v dané věci splněny všechny zákonem stanovené procesní předpoklady k projednání návrhů navrhovatelek podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“). V obou případech byla splněna podmínka návrhového oprávnění skupiny senátorů podle § 64 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu, neboť návrh byl podepsán minimálním počtem 17 senátorů. Oba návrhy zjevně splňují veškeré zákonem stanovené formální náležitosti (§ 34 zákona o Ústavním soudu).

VI./a
Přípustnost návrhu navrhovatelky a) a důvody pro částečné zastavení řízení o něm

21. Navrhovatelka a) podala návrh na zrušení zákona o významné tržní síle, ve znění zákona č. 50/2016 Sb. Protože uvedená novela nabyla účinnosti dne 6. 3. 2016, lze konstatovat, že návrh směřoval vůči napadenému zákonu ve znění, které bylo v době jeho podání platné a účinné, pročež nebyl dán důvod jeho nepřípustnosti podle § 66 odst. 1 zákona o Ústavním soudu. Posléze byl však napadený zákon novelizován zákonem č. 104/2017 Sb. a zákonem č. 183/2017 Sb., v důsledku čehož vyvstala otázka, zda tyto novelizace v případě ustanovení, jichž se týkaly, nezaložily důvod zastavení řízení podle § 67 odst. 1 zákona o Ústavním soudu. Podle tohoto ustanovení, jestliže zákon, jiný právní předpis nebo jejich jednotlivá ustanovení, jejichž zrušení je navrhováno, pozbudou platnosti před skončením řízení před Ústavním soudem, řízení se zastaví.

22. Uvedený důvod zastavení řízení o návrhu navrhovatelky a) je podle Ústavního soudu zjevně dán v případě § 5 odst. 2 a § 9 zákona o významné tržní síle, jež byly novelizací provedenou zákonem č. 183/2017 Sb. zrušeny, respektive jako celek nahrazeny novým zněním.

23. V případech, kdy v průběhu řízení před Ústavním soudem nebyl výslovně zrušen celý napadený právní předpis nebo jeho ustanovení, ale toliko jejich část, a to třeba i jen nahrazením některých jejich slov, se posouzení, zda nastal důvod zastavení řízení podle § 67 odst. 1 zákona o Ústavním soudu, odvíjí od toho, zda tato změna znamená také změnu obsahu právních norem vyjádřených tímto právním předpisem či jeho ustanovením jako celkem. Pokud k takovéto změně došlo, lze tento důvod zastavení vztáhnout na celý napadený právní předpis či jeho ustanovení (případně na jejich širší oddělitelnou část, jestliže se tato změna týká pouze jí), ve znění před účinností této změny, neboť tyto již nejsou s jejich novelizovaným zněním obsahově totožné, a tudíž ani nejsou součástí jejich účinného znění [k požadavku tzv. podstatné změny srov. například usnesení ze dne 26. 9. 2000 sp. zn. Pl. ÚS 35/2000 (U 33/19 SbNU 297)]. Stejně tak půjde o změnu celého napadeného právního předpisu či jeho ustanovení (případně jejich širší části), jestliže zrušená část sice byla nahrazena novým zněním, nebylo ji však možné oddělit od zbytku právního předpisu či jeho ustanovení bez toho, aby tento zbylý text sám obstál jako vyjádření právní normy.

24. Ve vztahu k § 7 odst. 1 zákona o významné tržní síle, ve znění zákona č. 50/2016 Sb., Ústavní soud uvádí, že novelizací provedenou zákonem č. 104/2017 Sb. byla v tomto ustanovení slova „Na řízení vedené Úřadem ve věcech zneužití významné tržní síly“ nahrazena slovy „Na výkon dozoru a řízení vedená Úřadem podle tohoto zákona“. Tato změna, která rozšířila případy, v nichž se přiměřeně použijí ustanovení zákona o ochraně hospodářské soutěže, se dotýká části uvedeného ustanovení, kterou nelze od zbytku ustanovení oddělit. K pozbytí platnosti proto došlo okamžikem nabytí účinnosti zákona č. 104/2017 Sb. nejen v rozsahu citované části tohoto ustanovení v předchozím znění, která

byla nahrazena novým zněním, nýbrž v rozsahu tohoto ustanovení jako celku. Toto ustanovení by bez této zbylé části dále nemohlo samostatně existovat.

25. Dále Ústavní soud dospěl k závěru, že § 7 odst. 2 zákona o významné tržní síle, ve znění zákona č. 50/2016 Sb., doznal obsahové změny doplněním výjimek z pravidla, že se na postup Úřadu podle tohoto zákona nepoužijí právní předpisy o kontrole. Ode dne nabytí účinnosti zákona č. 104/2017 Sb. tak je nutno na toto ustanovení jako celek hledět tak, že v předchozím znění pozbylo platnosti. Stejný závěr se týká i § 8 zákona o významné tržní síle, ve znění zákona č. 50/2016 Sb., a to přestože v něm došlo novelizací provedenou zákonem č. 104/2017 Sb. pouze k nahrazení slova „správní delikt“ (v příslušném čísle a pádu) slovem „přestupek“. Tato změna se totiž nedotkla jen označení správních deliktů, které jsou nově přestupky, ale též jejich zákonného vymezení, které navázala na obecnou úpravu obsaženou v zákoně o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich [srov. nález ze dne 16. 5. 2018 sp. zn. Pl. ÚS 15/16 (N 95/89 SbNU 409; 116/2018 Sb.), bod 36]. I v tomto případě jde proto o takovou změnu, v jejímž důsledku § 8 zákona o významné tržní síle, ve znění zákona č. 50/2016 Sb., pozbyl platnosti v době po podání návrhu na jeho zrušení.

26. Důvod zastavení řízení podle § 67 odst. 1 zákona o Ústavním soudu tak byl dán v případě návrhu navrhovatelky a) na zrušení § 5 odst. 2, § 7, 8 a 9 zákona o významné tržní síle, ve znění zákona č. 50/2016 Sb.

VI./b
Přípustnost návrhu navrhovatelky b)

27. Navrhovatelka b) podala návrh na zrušení zákona o významné tržní síle, ve znění zákona č. 50/2016 Sb., zákona č. 104/2017 Sb. a zákona č. 183/2017 Sb., tedy ve znění účinném od 1. 7. 2017. Tento návrh sice podala dne 30. 6. 2017, tedy za účinnosti předchozí zákonné úpravy, toho dne již však byly i poslední dvě uvedené novely vyhlášeny ve Sbírce zákonů. Návrh tedy není nepřípustný z důvodu jeho předčasnosti podle § 66 odst. 1 zákona o Ústavním soudu. Skutečnost, že návrh míří vůči napadenému zákonu ve znění všech těchto novel, ačkoliv v době podání návrhu ještě nešlo o znění účinné, nepovažuje Ústavní soud za spornou. Z obsahu návrhu je zřejmé, že v něm uvedená argumentace reflektuje i novelizace provedené zákonem č. 104/2017 Sb. a zákonem č. 183/2017 Sb. a reaguje na ně.

28. Návrh navrhovatelky b) je ale částečně nepřípustný z důvodu překážky zahájeného řízení (litispendence) podle § 35 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, neboť v době jeho podání již Ústavní soud jednal o návrhu navrhovatelky a) na zrušení zákona o významné tržní síle, byť předmětem řízení byl tento zákon v dřívějším znění. Překážka zahájeného řízení je dána ve vztahu k těm ustanovením zákona o významné tržní síle, jež nebyla změněna ani nebyla vložena či doplněna novelizacemi provedenými zákonem č. 104/2017 Sb. a zákonem č. 183/2017 Sb. Týká se to § 1, 2, 3, 3a, 4, 5 (původně § 5 odst. 1, jenž se ale po zrušení odstavce 2 novelizací provedenou zákonem č. 183/2017 Sb. dále neoznačuje jako odstavec 1), 6, 10 a 11 zákona o významné tržní síle.

29. Ve vztahu ke zbylým ustanovením zákona o významné tržní síle, ve znění účinném po nabytí účinnosti jeho novel provedených zákonem č. 104/2017 Sb. a zákonem č. 183/2017 Sb., jimiž jsou § 5a, 7, 7a, 8, 9 a 9a, nebyl dán žádný ze zákonem stanovených důvodů nepřípustnosti nebo zastavení řízení.

VI./c
Shrnutí předmětu věcného posouzení

30. Na tomto místě je žádoucí shrnout, že předmětem věcného posouzení v tomto řízení je zákon o významné tržní síle, ve znění účinném od 1. 7. 2017, kdy nabyly účinnosti jeho novely provedené zákonem č. 104/2017 Sb. a zákonem č. 183/2017 Sb., přičemž v rozsahu § 1, 2, 3, 3a, 4, 5, 6, 10 a 11

napadeného zákona je řízení vedeno o návrhu navrhovatelky a) a v rozsahu § 5a, 7, 7a, 8, 9 a 9a napadeného zákona je řízení vedeno o návrhu navrhovatelky b).

VII.
Posouzení kompetence a ústavní konformity procedury přijetí napadených zákonných ustanovení

31. Předtím, než mohl Ústavní soud přistoupit k posouzení obsahového souladu zákona o významné tržní síle s ústavním pořádkem, se podle § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., zabýval tím, zda byly napadený zákon a jeho jednotlivé novely přijaty a vydány v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem. V rámci svého hodnocení se vypořádal také s argumentací navrhovatelek, které zpochybňovaly proceduru přijetí zákona č. 50/2016 Sb. a zákona č. 104/2017 Sb.

VII./a
Argumentace navrhovatelek

32. Navrhovatelky spatřují vadu procedury přijetí zákona č. 50/2016 Sb., kterým byl novelizován zákon o významné tržní síle, v tom, že byl připraven Úřadem. Jakkoliv je obvyklé, že sektorový ústřední orgán státní správy připravuje legislativní změny, v jejichž rámci prosazuje vládní koncepční představy, v případě Úřadu nelze přehlédnout, že jde o vrcholný orgán správního dozoru, který je relativně nezávislý na vládní politice a který je vázán pouze zákony, a nikoliv usneseními vlády. Podle navrhovatelek je proto logické, že motivace tohoto orgánu bude mířit k ochraně a posílení jeho kontrolní pozice, respektive k prohloubení kontrolní a sankční funkce státu, což ovšem půjde na úkor jemu podřazených podnikatelských subjektů. Tento „úředně podjatý“ charakter návrhu zákona měl být vyrovnán testem legislativní rovnovážnosti. Správně mělo dojít k objektivizaci požadavků tohoto relativně nezávislého ústředního orgánu státní správy například prostřednictvím konzultativní činnosti Legislativní rady vlády. To se však podle navrhovatelek nestalo a požadované objektivizace nebylo dosaženo ani při projednávání novely zákona ve výborech Poslanecké sněmovny. Novela napadeného zákona tak neadekvátně posílila pozici Úřadu a naproti tomu snížila obrannou pozici subjektů kontrolovaných.

33. Argumentaci vůči způsobu přijetí napadeného zákona, respektive jeho novel, ve svém návrhu doplnila navrhovatelka b) o důvody, pro které zpochybňuje způsob, jakým byl do zákona o významné tržní síle vložen § 5a a jakým byl změněn jeho § 7 odst. 1 novelizací provedenou zákonem č. 104/2017 Sb. Tato ustanovení se stala součástí zákona na základě věcně nesouvisejícího pozměňovacího návrhu výboru pro veřejnou správu a regionální rozvoj, přičemž i tato změna měla být iniciována Úřadem. Předmět těchto ustanovení se podle navrhovatelky b) na první pohled míjí s účelem uvedeného zákona, jímž byla, zjednodušeně řečeno, novelizace některých zákonů v souvislosti s řízením informačních systémů veřejné správy. V obou případech proto šlo o tzv. legislativní přílepky, jejichž nepřípustnost byla v minulosti konstatována Ústavním soudem [nález ze dne 15. 2. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 77/06 (N 30/44 SbNU 349; 37/2007 Sb.)].

VII./b
Vyjádření vlády

34. Vláda oponovala tvrzení o neústavnosti způsobu přijetí uvedených novel zákona o významné tržní síle. Legislativní proces měl v obou případech proběhnout standardním způsobem. Skutečnost, že se Úřad podílel na přípravě zákona, byla odůvodněna jeho postavením ústředního orgánu státní správy, do jehož působnosti spadá jak podpora a ochrana hospodářské soutěže, tak dozor nad dodržováním zákona o významné tržní síle. Právě Úřad má nejvíce poznatků ohledně toho, jakým způsobem se zákonná úprava promítá do praktického fungování dodavatelsko-odběratelských vztahů v oblasti prodeje a nákupu zemědělských a potravinářských produktů. Nešlo o snahu posílit jeho vliv, nýbrž zajistit

účinnější postihování případů zneužívání tržní síly odběratelů vůči dodavatelům potravin. Návrh zákona, který byl posléze vyhlášen jako zákon č. 50/2016 Sb., navíc doznal v průběhu jeho projednávání v Poslanecké sněmovně podstatných změn na základě poslaneckých pozměňovacích návrhů.

VII./c
Vyjádření Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže

35. K námitkám navrhovatelky b) ve vztahu k proceduře přijetí zákona č. 104/2017 Sb. se podrobně vyjádřil i Úřad. Podle jeho názoru měla navrhovatelka b) napadnout právě tento zákon, a nikoliv novelizovaná, respektive vložená ustanovení zákona o významné tržní síle. Tento postup podle jeho názoru plyne z rozhodovací praxe Ústavního soudu [nález ze dne 31. 1. 2008 sp. zn. Pl. ÚS 24/07 (N 26/48 SbNU 303; 88/2008 Sb.)] a jeho nedodržení činí uvedenou argumentaci bezpředmětnou. S navrhovatelkou b) ale nelze souhlasit ani věcně. Porušení zásady konzistentnosti zákona (vyslovené v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 77/06) může být chápáno jako derogační důvod jen v případech tzv. extrémní systémové svévole, například pokud by vláda soustředila všechny své legislativní záměry do jednoho zákona ročně (nález sp. zn. Pl. ÚS 24/07). Tak tomu ale v případě napadeného zákona není. Ustanovení § 5a zákona o významné tržní síle bylo navrženo jako součást širší změny návrhu zákona, kterou v rámci tzv. komplexního pozměňovacího návrhu navrhl výbor pro veřejnou správu a regionální rozvoj jako garanční výbor Poslanecké sněmovny. Cílem tohoto pozměňovacího návrhu bylo upravit větší okruh společenských vztahů, o čemž svědčí skutečnost, že v jeho důsledku bylo nakonec novelizováno až 8 zákonů místo původně zamýšlených 4 zákonů. Na rozdíl od pozměňovacích návrhů uplatněných ve druhém čtení návrhu zákona nebyla tímto pozměňovacím návrhem omezena možnost sněmovní diskuse. Není přitom podstatné, že důvody jeho předložení nejsou reflektovány v důvodové zprávě, která tak nepředstavuje dostatečný obraz o úmyslu zákonodárce. Úřad se navíc pozastavuje nad tím, že navrhovatelka b) nenamítá způsob přijetí § 7a napadeného zákona, jenž se stal součástí novely provedené zákonem č. 104/2017 Sb. v důsledku téhož pozměňovacího návrhu.

VII./d
Replika navrhovatelky b)

36. V reakci na vyjádření Úřadu navrhovatelka b) podotkla, že Úřad jako *amicus curiae* by měl komentovat pouze věcné účinky zákona. Přesto se Úřad ve svém vyjádření staví do role zjevného obhájce zákona i co do procedury jeho přijetí, což je oblast, kde by byla namístě spíše argumentace ze strany Poslanecké sněmovny a Senátu, případně vlády. V případě nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/07 byla pro zamítnutí návrhu důležitá materiální souvislost právní úpravy přijaté jedním komplexním zákonem, tak tomu ale u novely zákona o významné tržní síle provedené zákonem č. 104/2017 Sb. není. Původní návrh této novely měl totiž řešit otázku fungování informačních systémů veřejné správy a využívání informací z nich, tedy materii, s níž souvisí rozšíření napadeného zákona o § 7a, nikoliv však úprava vyšetřovacích pravomocí Úřadu. Podle navrhovatelky b) je tak nadále důvodný její návrh na zrušení § 5a a § 7 odst. 1 ve slovech „Na výkon dozoru a řízení vedená Úřadem podle tohoto zákona“ zákona o významné tržní síle.

VII./e
Východiska přezkumu ústavnosti legislativní procedury

37. V případě napadeného zákona a jeho novel zjevně je dána kompetence Parlamentu k jejich přijetí podle čl. 15 odst. 1 Ústavy. Ústavní soud se dále zabýval procedurou jejich přijetí z toho hlediska, zda byl zachován Ústavou stanovený postup zákonodárného procesu ve smyslu účasti jednotlivých ústavních orgánů na něm a zda pro návrhy zákonů hlasovala v každé z komor Parlamentu předepsaná většina poslanců nebo senátorů. Jde o skutečnosti, u nichž by porušení ústavně stanovených pravidel bez dalšího vedlo ke zpochybnění samotné legitimity právního předpisu, a jež proto musí být posuzo-

vány v řízení o zrušení zákonů nebo jiných právních předpisů vždy [nález ze dne 27. 11. 2012 sp. zn. Pl. ÚS 1/12 (N 195/67 SbNU 333; 437/2012 Sb.), bod 178].

38. Ústavní soud naopak nepřezkoumává, jakým způsobem došlo k vyhotovení návrhu zákona před zahájením zákonodárného procesu, tedy kdo a v jakém rozsahu se na něm podílel a u vládních návrhů zda při jejich přípravě bylo postupováno v souladu s legislativními pravidly vlády. Nejde o ústavně stanovená pravidla, a tudíž případná účast jiných osob než navrhovatele na přípravě návrhu zákona nebo případné porušení legislativních pravidel vlády nejsou samy o sobě způsobilé založit neústavnost zákona [srov. nález ze dne 18. 8. 2004 sp. zn. Pl. ÚS 7/03 (N 113/34 SbNU 165; 512/2004 Sb.) nebo nález ze dne 13. 12. 2016 sp. zn. Pl. ÚS 19/16 (N 237/83 SbNU 677; 8/2017 Sb.), bod 56].

39. Součástí napadeného zákona jsou také ustanovení, jež byla přijata na základě podle navrhovatelek obsahově nesouvisejícího pozměňovacího návrhu, a právě v této skutečnosti je spatřována jejich neústavnost. Ústavní soud podotýká, že oprávnění podat pozměňovací návrh, jímž se vypouštějí, rozšiřují nebo mění některé části původního návrhu, mají podle § 63 odst. 1 bodu 5 a § 92 odst. 1 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění zákona č. 265/2014 Sb., (dále jen „jednací řád Poslanecké sněmovny“) v případě jednání o návrhu zákona poslanci nebo garanční výbor či jiný výbor, jemuž byl návrh zákona přikázán. Limity uvedeného oprávnění je nutno vykládat jednak v souladu s požadavky plynoucími ze zásady předvídatelnosti, srozumitelnosti a vnitřní bezrozpornosti zákona, jež jsou vyjádřeny v principu právního státu podle čl. 1 odst. 1 Ústavy (k tomu blíže zejména nález sp. zn. Pl. ÚS 77/06 a nález sp. zn. Pl. ÚS 24/07), jednak s požadavky volné či svobodné soutěže politických sil, představující jeden z komponentů demokratického státu, jež jsou vyjádřeny v čl. 5 Ústavy a čl. 22 Listiny [k tomu blíže zejména nález ze dne 1. 3. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 55/10 (N 27/60 SbNU 279; 80/2011 Sb.) nebo nález ze dne 19. 4. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 53/10 (N 75/61 SbNU 137; 119/2011 Sb.)]. Z těchto principů vyplývají požadavky ve vztahu k obsahu pozměňovacích návrhů i způsobu jejich uplatnění, respektive projednání.

40. Účelu pozměňovacího návrhu podle § 63 odst. 1 bodu 5 a § 92 odst. 1 jednacího řádu Poslanecké sněmovny odpovídá jeho úzký vztah k projednávanému návrhu zákona. Pozměňovací návrh by neměl svým obsahem vybočovat z materie tímto návrhem upravované (podrobně nález sp. zn. Pl. ÚS 77/06). Úlohou Ústavního soudu ovšem není být ochráncem zákonnosti parlamentní procedury. Neústavnost zákona, pokud jde o proceduru jeho přijetí, nezakládá samotná skutečnost, že jeho část byla přijata na základě pozměňovacího návrhu nesplňujícího uvedený obsahový požadavek. Podstatné je, zda tento postup znemožnil podrobit návrh zákona skutečnému posouzení a projednání ze strany Parlamentu, včetně účasti parlamentní menšiny (nález sp. zn. Pl. ÚS 24/07, část X/a). Tak by tomu bylo v případech již zmíněné tzv. extrémní systémové svévole, kdy obsahová nekonzistentnost návrhu zákona – ve znění přijatého pozměňovacího návrhu – by z něj činila pouhý formální nosič změn právního řádu. Kromě toho by neústavnost zákona mohla vyvstat i ze skutečnosti, že přijetím pozměňovacího návrhu v samotném závěru legislativního procesu, který by obsahově vybočoval z materie tímto návrhem upravované, by bylo v případě absence dostatečného časového prostoru znemožněno jeho řádné posouzení a projednání (obdobně jako by tomu bylo v případě nedůvodně vyhlášeného stavu legislativní nouze, viz nález sp. zn. Pl. ÚS 55/10 a nález sp. zn. Pl. ÚS 53/10). Případný rozsáhlý pozměňovací návrh, jak tomu bývá u tzv. komplexních pozměňovacích návrhů [srov. nález ze dne 6. 10. 2010 sp. zn. Pl. ÚS 39/08 (N 207/59 SbNU 3; 294/2010 Sb.)], nebo pozměňovací návrh doplňující předmět zákonné úpravy ale obstojí jako ústavně konformní, byl-li v průběhu legislativního procesu vytvořen dostatečný prostor k jeho projednání. Nesmí jít o překvapivou změnu, se kterou by se zejména parlamentní menšina nemohla seznámit a ke které by se v rámci jednání nemohla vyjádřit.

VII./f

Vlastní hodnocení ústavnosti procedury přijetí napadeného zákona a jeho novel

41. Ústavní soud přezkoumal proceduru přijetí zákona o významné tržní síle i všech jeho dosavadních novel. Předně zhodnotil, zda se návrhy těchto zákonů zabývaly obě komory Parlamentu

v Ústavou předepsané posloupnosti, zda byly tyto zákony schváleny potřebnou většinou poslanců a senátorů a zda prezident republiky měl možnost a případně využil právo tyto zákony vrátit. Vyšel přitom z vyjádření účastníků řízení a z veřejně dostupných informací o zákonodárném procesu.

42. Návrh zákona o významné tržní síle při prodeji zemědělských a potravinářských produktů a jejím zneužití (Poslanecká sněmovna, 5. volební období, 2006–2010, sněmovní tisk 431) předložili poslanci JUDr. Michal Hašek, Ing. Petr Zgarba, Ing. František Novosad, Ing. Václav Grüner, CSc., Ing. Ladislav Skopal a Ing. Josef Čerňanský Poslanecké sněmovně dne 21. 2. 2008. Poslanecká sněmovna jej schválila ve třetím čtení dne 15. 5. 2009 na své 56. schůzi (usnesení č. 1223), kdy pro něj hlasovalo 78 ze 141 přítomných poslanců, 58 bylo proti a 5 se zdrželo hlasování. Senát projednal návrh zákona (Senát, 7. funkční období, 2008–2010, senátní tisk č. 86) dne 17. 6. 2009 na své 8. schůzi a vrátil jej Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy (usnesení č. 217). Pro vrácení hlasovalo 49 z 63 přítomných senátorů, 14 se hlasování zdrželo. Poslanecká sněmovna dne 9. 9. 2009 na své 60. schůzi schválila návrh zákona ve znění schváleném Senátem (usnesení č. 1344). Pro hlasovalo 103 ze 180 přítomných poslanců, 59 bylo proti a 18 se hlasování zdrželo. Přijatý zákon byl doručen prezidentovi republiky dne 14. 9. 2009, který jej nepodepsal a 25. 9. 2009 vrátil zpět Poslanecké sněmovně. Poslanecká sněmovna následně setrvala na původním návrhu zákona (usnesení č. 1454). Hlasování o zákonu vráceném prezidentem republiky proběhlo dne 3. 11. 2009 na její 64. schůzi (usnesení č. 1454), kdy pro setrvání na něm hlasovalo 106 ze 179 přítomných poslanců, 63 bylo proti a 10 se hlasování zdrželo. K vyhlášení zákona došlo ve Sbírce zákonů dne 13. 11. 2009 v částce 128 pod č. 395/2009 Sb.

43. Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 395/2009 Sb., o významné tržní síle při prodeji zemědělských a potravinářských produktů a jejím zneužití, (Poslanecká sněmovna, 7. volební období, 2013–2017, sněmovní tisk 444) předložila vláda Poslanecké sněmovně dne 31. 3. 2015. Poslanecká sněmovna jej schválila ve třetím čtení dne 9. 12. 2015 na své 36. schůzi (usnesení č. 993), kdy pro něj hlasovalo 131 ze 182 přítomných poslanců, 41 bylo proti a 10 se hlasování zdrželo. Senát projednal a schválil návrh zákona (Senát, 10. funkční období, 2014–2016, senátní tisk č. 174) dne 13. 1. 2016 na své 18. schůzi (usnesení č. 323). Pro hlasovalo 51 z 67 přítomných senátorů, 10 bylo proti a 6 se zdrželo hlasování. Přijatý zákon byl dne 21. 1. 2016 doručen prezidentovi republiky, který jej podepsal. K vyhlášení zákona došlo ve Sbírce zákonů dne 5. 2. 2016 v částce 17 pod č. 50/2016 Sb.

44. Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 181/2014 Sb., o kybernetické bezpečnosti a o změně souvisejících zákonů (zákon o kybernetické bezpečnosti), a některé další zákony, (Poslanecká sněmovna, 7. volební období, 2013–2017, sněmovní tisk 852) předložila vláda Poslanecké sněmovně dne 28. 6. 2016. Poslanecká sněmovna jej schválila ve třetím čtení dne 3. 2. 2017 na své 54. schůzi (usnesení č. 1553), kdy pro něj hlasovalo 131 ze 148 přítomných poslanců, 17 se hlasování zdrželo. Senát projednal a schválil návrh zákona (Senát, 11. funkční období, 2016–2018, senátní tisk č. 58) dne 8. 3. 2017 na své 5. schůzi (usnesení č. 105). Pro hlasovalo 53 z 63 přítomných senátorů, 12 se hlasování zdrželo. Přijatý zákon byl dne 15. 3. 2017 doručen prezidentovi republiky, který jej podepsal. K vyhlášení zákona došlo ve Sbírce zákonů dne 5. 4. 2017 v částce 39 pod č. 104/2017 Sb.

45. Návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích, (Poslanecká sněmovna, 7. volební období, 2013–2017, sněmovní tisk 929) předložila vláda Poslanecké sněmovně dne 5. 10. 2016. Poslanecká sněmovna jej schválila ve třetím čtení dne 7. 4. 2017 na své 56. schůzi (usnesení č. 1624), kdy pro něj hlasovalo 119 ze 169 přítomných poslanců, 18 bylo proti a 32 se hlasování zdrželo. Návrh zákona (Senát, 11. funkční období, 2016–2018, senátní tisk č. 125) byl Senátu postoupen dne 9. 5. 2017, Senát však k němu ve lhůtě třiceti dnů nepřijal žádné usnesení, v důsledku čehož platí, že návrh zákona byl přijat. Přijatý zákon byl dne 9. 6. 2017 doručen prezidentovi republiky, který jej podepsal. K vyhlášení zákona došlo ve Sbírce zákonů dne 28. 6. 2017 v částce 66 pod č. 183/2017 Sb.

46. Protože u všech čtyřech zákonů byly výše uvedené ústavní požadavky splněny, Ústavní soud dále zhodnotil námitky navrhovatelek vztahující se k jednotlivým novelám, resp. novelizovaným ustanovením. Námitku, že návrh zákona, jenž byl posléze vyhlášen jako zákon č. 50/2016 Sb., byl vypracován Úřadem, Ústavní soud nepovažuje za relevantní. Je věcí navrhovatele zákona, jakým způsobem vyhotovil svůj návrh. Žádný ústavní požadavek na to, aby k přípravě návrhu zákona docházelo bez účasti jiných subjektů než navrhovatele, nebo naopak za účasti více subjektů, jež se budou vzájemně vyvažovat, neexistuje.

47. K tvrzení navrhovatelky b), že § 5a a § 7 odst. 1 ve slovech „Na výkon dozoru a řízení vedená Úřadem podle tohoto zákona“ zákona o významné tržní síle byly přijaty jako neústavní legislativní přílepek, Ústavní soud konstatuje, že příslušné novelizační body se staly součástí návrhu zákona, jenž byl posléze vyhlášen jako zákon č. 104/2017 Sb., na základě pozměňujícího návrhu výboru pro veřejnou správu a regionální rozvoj. Jakkoliv lze uznat, že úprava sektorových šetření ani výkonu dozoru podle zákona o významné tržní síle nebyly předmětem vládou předloženého návrhu zákona, pozměňovací návrh uvedeného garančního výboru nezakládá tzv. extrémní systémovou svévoli ani jej nelze hodnotit jako překvapivý z hlediska průběhu zákonodárného procesu. Garanční výbor jej totiž schválil na své 49. schůzi dne 16. 11. 2016, a poslanci jej tak měli k dispozici již dva a půl měsíce před třetím čtením návrhu zákona. Předmětný pozměňovací návrh (označený jako A5) byl v rámci třetího čtení konaného dne 3. 2. 2017 přijat hlasy 134 ze 146 přítomných poslanců, přičemž 12 poslanců se hlasování zdrželo. Ústavní soud proto neshledal žádný důvod, pro který by měly být zákon o významné tržní síle nebo některá z jeho novel přijaty v rozporu s ústavním pořádkem.

VIII.
Zákonné vymezení zákazu zneužití významné tržní síly

48. Ústavní soud považuje v úvodu posouzení obsahového souladu zákona o významné tržní síle s ústavním pořádkem za účelné uvést citaci § 1 až 4 tohoto zákona, v nichž jsou obsaženy vymezení účelu zákona, definice pojmu významné tržní síly a pojmů souvisejících (zejména dodavatel, odběratel, nákupní aliance) a samotný zákaz zneužití významné tržní síly. V § 3a zákona o významné tržní síle jsou stanoveny náležitosti smlouvy mezi odběratelem s významnou tržní silou a dodavatelem. Uvedená ustanovení včetně poznámek pod čarou zní:

„§ 1

(1) Tento zákon upravuje

a) způsob posuzování a zamezení zneužití významné tržní síly v souvislosti s nákupem potravin za účelem jejich dalšího prodeje na území České republiky nebo službami s tímto nákupem nebo prodejem potravin souvisejícími,

b) dozor nad dodržováním tohoto zákona.

(2) Podle tohoto zákona se posuzuje i zneužití významné tržní síly, které bylo uskutečněno v cizině, pokud jeho účinky nastaly nebo mohou nastat na území České republiky.

§ 2
Vymezení některých pojmů

Pro účely tohoto zákona se rozumí

a) dodavatelem podnikatel, pokud prodává potraviny za účelem jejich dalšího prodeje nebo přijímá nebo poskytuje služby s prodejem potravin související,

b) odběratelem podnikatel nebo nákupní aliance podle písmene c), pokud nakupují potraviny za účelem jejich dalšího prodeje nebo přijímají nebo poskytují služby s nákupem potravin související;

za odběratele se považuje také ten, kdo takový nákup nebo služby pro jiného odběratele zajišťuje na základě smlouvy příkazního typu,

c) nákupní aliancí uskupení odběratelů, vzniklé na základě smlouvy, jiného právního jednání nebo jiné právní skutečnosti, které provádí spolupráci mezi odběrateli v souvislosti s nákupem potravin za účelem jejich dalšího prodeje nebo přijímáním nebo poskytováním služeb s tím souvisejících, nebo bylo za účelem této spolupráce vytvořeno, nezávisle na tom, zda toto uskupení má nebo nemá právní osobnost,

d) potravinou látka nebo výrobek definovaný jako potravina přímo použitelným předpisem Evropské unie[1)].

---

1) Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002 ze dne 28. ledna 2002, kterým se stanoví obecné zásady a požadavky potravinového práva, zřizuje se Evropský úřad pro bezpečnost potravin a stanoví postupy týkající se bezpečnosti potravin.

§ 3
Významná tržní síla

(1) Významná tržní síla je takové postavení odběratele, v jehož důsledku si odběratel může vynutit bez spravedlivého důvodu výhodu vůči dodavatelům v souvislosti s nákupem potravin nebo přijímáním nebo poskytováním služeb s nákupem nebo prodejem potravin souvisejících.

(2) Významná tržní síla se posuzuje zejména s ohledem na strukturu trhu, překážky vstupu na trh a finanční sílu odběratele.

(3) Pokud je odběratelem podnikatel, který zajišťuje nákup potravin nebo služby s nákupem nebo prodejem potravin související pro jiného odběratele na základě smlouvy příkazního typu, jeho významná tržní síla se posuzuje společně s postavením odběratele, pro kterého činnost zajišťuje.

(4) Má se za to, že významnou tržní sílu má

a) odběratel, jehož obrat za prodej potravin a služeb s tím souvisejících na území České republiky přesáhne 5 mld. Kč za poslední ukončené účetní období v délce 12 měsíců,

b) odběratel, který je ovládanou osobou, jehož obrat za prodej potravin a služeb s tím souvisejících na území České republiky nepřesáhne 5 mld. Kč za poslední ukončené účetní období v délce 12 měsíců, pokud jeho obrat za prodej potravin a služeb s tím souvisejících na území České republiky společně s obratem ovládající osoby za prodej potravin a služeb s tím souvisejících na území České republiky přesáhne 5 mld. Kč za poslední ukončené účetní období v délce 12 měsíců, nebo

c) nákupní aliance, u které společný obrat jejích členů za prodej potravin a služeb s tím souvisejících na území České republiky přesáhne 5 mld. Kč za poslední ukončené účetní období v délce 12 měsíců.

§ 3a
Náležitosti smlouvy

Smlouva mezi odběratelem s významnou tržní silou a dodavatelem musí být sjednána písemně a musí kromě podstatných částí obsahovat také:

a) způsob úhrady kupní ceny a dobu na její úhradu, výši slevy z kupní ceny nebo způsob jejího určení, bude-li poskytována, přičemž doba splatnosti kupní ceny nesmí být delší než 30 dní ode dne doručení faktury, výši veškerých peněžních plnění dodavatele, jejichž celková suma nesmí překročit 3 % z ročních tržeb dodavatele za poslední ukončené účetní období v délce 12 měsíců za potraviny dodané jednotlivému odběrateli v roce, ve kterém došlo k finančnímu plnění,

b) dobu nebo způsob jejího určení pro dodávku předmětu koupě a určení jejího množství za stanovené období nebo určení množství jednotlivé dodávky předmětu koupě,

c) v případě, že jsou přijímány a poskytovány služby související s nákupem nebo prodejem potravin, způsob spolupráce při jejich přijímání a poskytování co do předmětu, rozsahu, způsobu a doby plnění, výše ceny nebo způsobu jejího určení,

d) dobu garantované platnosti kupní ceny, která nesmí překročit 3 měsíce od data první dodávky potraviny, na kterou byla kupní cena sjednána,

e) způsob postoupení pohledávky, který se řídí příslušnými ustanoveními občanského zákona.

§ 4
Zákaz zneužití významné tržní síly

(1) Zneužití významné tržní síly je zakázáno.

(2) Zneužitím významné tržní síly je zejména

a) sjednávání nebo uplatňování smluvních podmínek, které vytvářejí výraznou nerovnováhu v právech a povinnostech smluvních stran,

b) sjednávání nebo získávání jakékoli platby či jiného plnění, za které nebyla poskytnuta služba nebo jiné protiplnění, nebo je nepřiměřené hodnotě skutečně poskytnutého protiplnění,

c) uplatňování nebo získávání jakékoli platby nebo slevy, jejíž výše, předmět a rozsah poskytovaného protiplnění za tuto platbu nebo slevu nebyly písemně sjednány před dodáním potravin nebo poskytnutím služeb, ke kterým se platba nebo sleva vztahuje,

d) sjednávání nebo uplatňování cenových podmínek, v jejichž důsledku nebude daňový doklad na úhradu kupní ceny za dodávku potravin obsahovat konečnou výši kupní ceny po veškerých sjednaných slevách z kupní ceny s výjimkou předem sjednaných množstevních slev,

e) sjednávání nebo uplatňování plateb nebo jiného protiplnění za přijetí potravin do prodeje,

f) sjednávání nebo uplatňování doby splatnosti kupní ceny potravin delší, než je doba uvedená v § 3a písm. a),

g) sjednávání nebo uplatňování práva na vrácení nakoupených potravin s výjimkou podstatného porušení smlouvy,

h) požadování náhrady sankce uložené kontrolním orgánem po dodavateli bez existence jeho zavinění,

i) diskriminování dodavatele spočívající ve sjednání nebo uplatnění rozdílných smluvních podmínek pro nákup nebo prodej služeb s nákupem nebo prodejem potravin souvisejících při srovnatelném plnění, bez spravedlivého důvodu,

j) provádění auditu nebo jiné formy kontroly dodavatele odběratelem nebo jím pověřenou fyzickou osobou nebo právnickou osobou na náklady dodavatele včetně požadování rozborů potravin na náklady dodavatele, nebo

k) nerespektování výsledků úřední kontroly potravin provedené orgány státního dozoru[2)] odběratelem.

---
2) Zákon č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.“

49. K citovanému textu zákona je třeba dodat, že porušení povinností odběratele s významnou tržní silou podle § 3a a 4 napadeného zákona zakládá skutkovou podstatu přestupků podle jeho § 8. Současně může mít důsledky ve vztahu k platnosti soukromoprávních ujednání, u nichž by došlo

k porušení povinnosti v důsledku absence některé z povinných náležitostí smluv mezi odběrateli s významnou tržní silou a dodavateli.

50. Zákaz zneužití významné tržní síly je podstatou napadeného zákona, přičemž případná neústavnost jeho vymezení by s ohledem na obsahovou provázanost dopadala i na jeho zbylá ustanovení, která upravují dozor nad jeho dodržováním a vymezují skutkové podstaty přestupků. Posouzení ústavnosti napadeného zákona jako celku se tak odvíjí především od posouzení ústavnosti zákazu zneužití významné tržní síly, v důsledku čehož se Ústavní soud nejprve zabýval otázkou určitosti uvedeného zákazu a následně – s ohledem na uplatněné námitky – jeho souladem s právem odběratelů podnikat podle čl. 26 odst. 1 Listiny a jeho možným přímým či nepřímým diskriminačním účinkem.

IX.
Určitost zákazu zneužití významné tržní síly

51. Obdobně jako u jakékoliv jiné zákonné povinnosti Ústavní soud zkoumal, zda zákaz zneužití významné tržní síly podle § 4 odst. 1 ve spojení s § 3 zákona o významné tržní síle splňuje požadavky určitosti a předvídatelnosti zákona, které ve vztahu k právním předpisům vyplývají z principu právního státu podle čl. 1 odst. 1 Ústavy a které se vždy uplatní při ukládání povinností podle čl. 4 odst. 1 Listiny. Jde o to, zda odběratelé, na něž se tento zákaz vztahuje, mohli již na základě znění zákona o významné tržní síle předvídat nezákonnost určitých jednání v rámci dodavatelsko-odběratelských vztahů, a bylo tak po nich možné požadovat, že se takovéhoto jednání zdrží. V případě § 4 odst. 2 napadeného zákona musel Ústavní soud v této souvislosti zodpovědět otázku přípustnosti demonstrativního výčtu případů zneužití významné tržní síly, jež je v úvodní části tohoto ustanovení vyjádřena slovem „zejména“.

IX./a
Argumentace navrhovatelek

52. Navrhovatelky mají za to, že vymezení věcné působnosti zákona o významné tržní síle, jakož i řada jeho ustanovení nesplňují ústavní požadavky jasnosti, určitosti, srozumitelnosti a předvídatelnosti zákona. Nejenže používá řadu neurčitých pojmů (například produkt, zboží a výrobek, které fakticky označují totožnou věc, což v praxi vůbec nemusí být takto pochopeno), ale nerespektuje ani pojmy zavedené v občanském zákoníku. Místo toho zavádí pojmy nové, které nezapadají do legislativního rámce České republiky a vedou k nejistotě na straně účastníků právních vztahů. Neurčitost se týká i vymezení skutkových podstat přestupků.

53. Jedním z ustanovení, vůči němuž směřují uvedené námitky, je § 4 odst. 1 zákona o významné tržní síle, který obsahuje generální klauzuli, že zneužití významné tržní síly je zakázáno. Podle navrhovatelek lze meze pojmu „zneužití“ vymezit jen obtížně a zákon k tomu nedává žádná vodítka, což umožňuje Úřadu provést libovolný výklad příslušného ustanovení. I kdyby se ale uplatnil výklad, že postihována jsou pouze jednání spadající pod některou ze zvláštních skutkových podstat podle § 4 odst. 2, s ohledem na vzájemný vztah tohoto ustanovení a § 3 odst. 1 by bylo nutno vyvodit neústavnost celého § 4 zákona o významné tržní síle.

IX./b
Vyjádření vlády

54. Vláda je na rozdíl od navrhovatelek přesvědčena o možnosti ústavně konformního výkladu napadeného zákona. Podle jejího názoru případná neurčitost některých jeho ustanovení nedosahuje intenzity, která by vylučovala možnost vyložit je pomocí obvyklých interpretačních postupů. Neurčitost některých pojmů, která charakterizovala původní znění zákona a měla vliv na jeho použitelnost, byla odstraněna novelizací provedenou zákonem č. 50/2016 Sb. Jejím cílem bylo vyjasnit zákonnou

úpravu, a posílit tak stav právní i faktické jistoty ohledně rozsahu povoleného, respektive zakázaného jednání. K námitce, že napadený zákon nerespektuje pojmy zavedené v občanském zákoníku a užívá pojmosloví, jež nezapadá do zdejšího legislativního rámce, vláda podotkla, že jde o nijak konkretizované tvrzení. Současně dodala, že přestože nejednotnost používané terminologie je v českém právním řádu patrnou skutečností, samotná není důvodem pro zrušení právního předpisu jako takového.

55. K namítané neurčitosti vymezení zákazu zneužití významné tržní síly vláda uvedla, že v generální klauzuli je vyjádřeno obecné pravidlo, které je dále rozvedeno v jiných zákonných ustanoveních. Jde o stejnou kategorii pojmů, jako jsou dobrá víra či poctivý obchodní styk, tedy pojmy umožňující při použití pozitivního práva uplatnit přirozenoprávní hledisko. Na předpisy správního či soutěžního práva nelze aplikovat bez dalšího principy trestního práva, kde je zapotřebí, aby byly skutkové podstaty trestných činů v souladu se zásadou subsidiarity trestní represe a principem *ultima ratio* relativně přesně vymezeny. Jednu ze zásadních odlišností představuje skutečnost, že vzhledem k nižší společenské škodlivosti správních deliktů ve srovnání s trestnými činy je v oblasti správního práva obecně přípustné právě užití neurčitých právních pojmů.

56. Obecné stanovení generálních klauzulí je nedílnou součástí soutěžního práva a jím provedené regulace společenských vztahů. Účelem soutěžního práva, ať už jeho soukromoprávní, či veřejnoprávní větve, je odstranění tržních selhání, což vzhledem k rozmanitosti tržních vztahů nutně vyžaduje obecnost právní regulace. Toto pojetí je podle vlády akceptováno nejen doktrínou, ale také rozhodovací praxí Ústavního soudu [nález ze dne 29. 5. 1997 sp. zn. III. ÚS 31/97 (N 66/8 SbNU 149)] a správních soudů (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 10. 2008 sp. zn. 7 Afs 40/2007). Obava z možnosti vymezení skutkových podstat správních deliktů za pomoci blanketních právních norem není opodstatněná, neboť v § 4 napadeného zákona není obsaženo žádné ustanovení odkazující na podzákonný právní předpis.

IX./c
Reakce navrhovatelky b) a doplnění návrhu

57. Na vyjádření vlády reagovala ve svém návrhu navrhovatelka b). Je si vědoma, že v případě vymezení zákazu zneužití významné tržní síly se nabízí srovnání se zákonem o ochraně hospodářské soutěže. I ten vymezuje zákaz zneužití dominantního postavení formou generální klauzule doplněné o demonstrativní výčet možných forem jejího naplnění. Tady ovšem podobnost končí. Zdánlivě široké vymezení skutkové podstaty zneužití dominantního postavení je totiž limitováno a konkretizováno materiální podmínkou, podle které příslušné zneužití musí být „na újmu jiných soutěžitelů nebo spotřebitelů“, dále obecným materiálním znakem deliktů na úseku hospodářské soutěže, který vyžaduje, aby sankcionované jednání narušovalo nebo ohrožovalo hospodářskou soutěž, a v neposlední řadě bohatou českou i unijní judikaturou vztahující se k příslušné problematice. Napadený zákon naproti tomu žádné takové limitace pojmu zneužití významné tržní síly neposkytuje. To platí tím spíše, že novelizací provedenou zákonem č. 50/2016 Sb. byl vypuštěn požadavek, aby jednání sankcionovaná podle zákona o významné tržní síle měla za cíl nebo výsledek „podstatné narušení hospodářské soutěže na relevantním trhu“. Vypuštění tohoto požadavku vyvolává závažné pochybnosti, zda lze uvedený zákon vůbec považovat za právní předpis soutěžního práva.

58. Popsaný nedostatek zákonné úpravy plynoucí z vysokého stupně neurčitosti by hypoteticky bylo možné překlenout výkladem tak, že by se za zneužití významné tržní síly považovala pouze ta jednání, která spadají pod některou ze zvláštních skutkových podstat podle § 4 odst. 2 zákona o významné tržní síle. To by však příslušný výčet musel být taxativní, a nikoliv demonstrativní. Pro případ, že by Ústavní soud nevyhověl návrhu na zrušení zákona o významné tržní síle jako celku, proto navrhovatelka b) navrhla zrušení alespoň některých ustanovení, včetně slova „zejména“ v úvodní části § 4 odst. 2 napadeného zákona, v jehož použití spatřuje porušení zásady *nullum crimen sine lege certa*. Zrušením tohoto slova by výčet zvláštních skutkových podstat ztratil svůj demonstrativní charakter, a tedy by určitěji vymezoval, co se rozumí zneužitím významné tržní síly.

IX./d
Vyjádření Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže

59. K námitkám navrhovatelek, že zákon nenaplňuje ústavní záruku *nullum crimen sine lege certa*, se vyjádřil také Úřad. Podle jeho názoru je z generální klauzule zcela zřejmé, jaké znaky je nutné zjistit, aby Úřad mohl konstatovat, že odběratel disponuje významnou tržní silou. Jednoznačně je zde také formulován zákaz zneužívání tohoto postavení. Formulace generální klauzule, včetně demonstrativního výčtu skutkových podstat, byla v podstatě převzata ze zákona o ochraně hospodářské soutěže. Není pravda, že by na rozdíl od zneužití dominantního postavení, které musí být na újmu jiných soutěžitelů nebo spotřebitelů, u zneužití významné tržní síly neexistoval žádný materiální korektiv, a že by tak neexistovala žádná limitace neúměrně širokého pojmu „zneužití významné tržní síly“. Za část generální klauzule je totiž třeba vnímat i § 3 odst. 1 napadeného zákona. Právě spravedlivý důvod a možnost vynucení si výhody vůči dodavatelům jsou materiálním korektivem. Naplnění obou těchto znaků Úřad ve správním řízení zjišťuje a prokazuje.

60. K demonstrativnímu výčtu skutkových podstat Úřad uvedl, že obdobně jako v oblasti hospodářské soutěže nelze ani v agendě významné tržní síly dost dobře pokrýt veškeré nekalé obchodní praktiky přesným výčtem skutkových podstat v zákoně. Touto cestou se vydal napadený zákon ve svém původním znění, jehož součástí byla řada obsáhlých příloh. Realita však byla taková, že odběratelé, kteří svou tržní sílu zneužívali, dokázali pružně zareagovat na striktní výčet praktik uplatněním praktik nových, v zákoně přímo nespecifikovaných. To je také důvod, proč novela zákona ustoupila od „otrockého“ vyjmenovávání nekalých obchodních praktik a v zákoně vymezila jen ty nejzávažnější okruhy neférového obchodního jednání. Lze jen doplnit, že na takto formulovaných skutkových podstatách není nic neurčitého, naopak zahrnují nejběžnější nekalé obchodní praktiky, které se v potravinářském sektoru vyskytují. Úřad nemá problém v předmětu správních řízení nezákonné jednání správně vymezit. Demonstrativní výčet zakázaných praktik dominanta je v zákoně o ochraně hospodářské soutěže zakotven od roku 2001, kdy zákon nabyl účinnosti, a doposud nebyl zrušen. Jestliže není neústavní v něm uvedený demonstrativní výčet skutkových podstat, pak není jasné, z jakého důvodu by měl být neústavní demonstrativní výčet skutkových podstat v zákoně o významné tržní síle.

61. Úřad nesouhlasí s tím, aby se vypuštěním slova „zejména“ z § 4 odst. 2 zákona o významné tržní síle stal demonstrativní výčet skutkových podstat konečným a úplným. V praxi sice dochází zpravidla k využívání již v zákoně existujících a formulovaných skutkových podstat, nelze však vyloučit situace, kdy uplatňovaná nekalá obchodní praktika z nějakého důvodu nebude přesně zapadat do skutkových podstat předvídaných zákonem. V důsledku odstranění slova „zejména“ by nebylo možné, aby její uplatňování Úřad potrestal a odstranil závadný stav.

IX./e
Replika navrhovatelky b)

62. Navrhovatelka b) je přesvědčena, že vyjádření Úřadu v řadě aspektů potvrzuje namítanou neurčitost a nejednoznačnost napadeného zákona. Pozastavuje se nad poněkud překvapivým tvrzením Úřadu, že podezření z možného zneužití významné tržní síly se může odběratel zprostit, pokud prokáže, že měl ke svému jednání spravedlivý důvod. Z hlediska principů správního trestání je jen stěží přípustné, aby podezřelý ze správního deliktu prokazoval skutečnosti ohledně své neviny. Navíc kritérium „spravedlivého důvodu“ je v souvislosti s ukládáním sankcí za správní delikt zcela nepřípustné, protože hodnocení spravedlnosti je závislé na řadě subjektivních okolností, které se vymykají možnosti jejich apriorního poznání z hlediska potenciálně odpovědných subjektů. Navrhovatelé si v této souvislosti nedokážou představit, že by bylo kritérium „spravedlnosti“ určitého jednání či chování použito jako součást vymezení skutkové podstaty trestných činů podle trestního zákoníku. Mezi postihem za trestný čin či správní delikt přitom nejsou žádné zásadní rozdíly, pokud jde o principy takový postih ovládající.

63. Nelze souhlasit s tvrzením Úřadu, že značně neurčitou generální klauzuli zneužití významné tržní síly obsaženou v § 4 odst. 1 napadeného zákona kvalifikuje samotná definice tohoto postavení v jeho § 3 odst. 1. Tato definice totiž nečiní další zakázaná jednání seznatelná pro adresáty napadeného zákona. Pouze specifikuje určité kvalifikované postavení, které vymezuje personální působnost tohoto zákona, tedy že jím stanovené přestupky může spáchat jen odběratel s významnou tržní silou. Úřad by měl proto při rozhodování o tom, zda se odběratel dopustil přestupku, postupovat tak, že napřed zjistí, zda podle § 3 napadeného zákona disponuje významnou tržní silou. Teprve pak má prokazovat, zda došlo k naplnění některé ze skutkových podstat přestupků. Je-li však zákon podle Úřadu ve skutečnosti konstruován tak, že v tomto druhém kroku má dojít k „návratu“ k definici významné tržní síly dle § 3 odst. 1 zákona, pak podle navrhovatelky b) nejde o ústavně konformní řešení. Takto formulovaný zákon svým adresátům neumožňuje zjistit, jaké jednání je dovoleno, a jaké naopak lze postihnout sankcí.

64. Pakliže Úřad obhajuje ústavnost zvoleného legislativního řešení odkazem na údajný obdobný zákon o ochraně hospodářské soutěže, navrhovatelky již ve svém návrhu vysvětlily, jak značně je situace v případě uvedeného zákona odlišná. Především platí, že bohatá česká i unijní judikatura rozsah skutkové podstaty zneužití dominantního postavení dostatečným způsobem zužuje. Rovněž kvalifikace této skutkové podstaty materiálními prvky, jimiž jsou újma na straně soutěžitelů nebo spotřebitelů a narušení hospodářské soutěže, je dostatečně konkrétní. Totéž ale neplatí u zneužití významné tržní síly, které má být kvalifikováno absencí spravedlivého důvodu a vynucením výhody. Posouzení spravedlivého důvodu se může v případě jednotlivých potenciálně závadných jednání lišit. Lze totiž jen obtížně odhadovat, co představuje spravedlivý důvod ve vztahu k jednotlivým konkrétním jednáním. Vynucením výhody lze pak v zásadě pouze obecně označit jednání, která § 4 odst. 2 napadeného zákona zakazuje v jednotlivých zvláštních skutkových podstatách. O žádnou určitou dodatečnou kvalifikující podmínku ale nejde.

65. Podle navrhovatelky b) Úřad ve svém vyjádření připouští, že záleží především na jeho libovůli, jaká jednání bude podle napadeného zákona postihovat. S ohledem na princip enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí podle čl. 2 odst. 3 Ústavy je ovšem zcela nepřípustné, aby orgán veřejné moci výkladem rozšiřoval rozsah své pravomoci, obzvláště jde-li o možnost ukládání trestů za delikty. Samotná Úřadem zdůrazněná potřeba extenzivního výkladu zákazu zneužití významné tržní síly svědčí o koncepční neústavnosti napadeného zákona. Je to stejné, jako kdyby trestní zákoník definoval trestné činy tak, že jde „zejména“ o to či ono jednání.

IX./f
Vlastní posouzení

66. Ústavní soud zdůrazňuje, že v souladu s výhradou zákona podle čl. 4 odst. 1 Listiny musí být jakákoliv povinnost vždy stanovena zákonem a musí dostát základním požadavkům plynoucím z principu právního státu podle čl. 1 odst. 1 Ústavy. Patří mezi ně požadavky na jasnost a určitost zákona [nález ze dne 24. 5. 1994 sp. zn. Pl. ÚS 16/93 (N 25/1 SbNU 189; 131/1994 Sb.)] a na jeho předvídatelnost, srozumitelnost a vnitřní bezrozpornost [například nález ze dne 12. 2. 2002 sp. zn. Pl. ÚS 21/01 (N 14/25 SbNU 97; 95/2002 Sb.) nebo nález sp. zn. Pl. ÚS 77/06, bod 36].

67. Neurčitost právních pojmů není v právním řádu ničím neobvyklým a ve své podstatě vyplývá z abstraktní a regulativní povahy právních norem. Samotná nezakládá neústavnost právního předpisu. Stanoví-li však právní předpis určitou povinnost, je nezbytné, aby míra jeho neurčitosti nebránila tomu, že tato povinnost bude pro její adresáty seznatelná ze znění zákona při použití obvyklých metod výkladu právních norem [srov. nález ze dne 28. 2. 1996 sp. zn. Pl. ÚS 9/95 (N 16/5 SbNU 107; 107/1996 Sb.) nebo nález ze dne 30. 6. 2004 sp. zn. Pl. ÚS 23/02 (N 89/33 SbNU 353; 476/2004 Sb.)]. Seznatelnost určitého pravidla chování neznamená, že toto pravidlo musí být v zákoně vždy výslovně vyjádřeno v každém svém dílčím komponentu. Postačí, že jej adresát může dovodit z obecně vyjádřené zákonné povinnosti, například s ohledem na své postavení odborníka vykonávajícího určitou zvláštní činnost.

68. Ustanovení § 4 odst. 1 zákona o významné tržní síle zakazuje zneužití významné tržní síly. Pro posouzení určitosti a předvídatelnosti tohoto zákazu je určující zákonná definice pojmu „významné tržní síly“, jež je obsažena v § 3 odst. 1 uvedeného zákona, podle něhož představuje významná tržní síla „takové postavení odběratele, v jehož důsledku si odběratel může vynutit bez spravedlivého důvodu výhodu vůči dodavatelům v souvislosti s nákupem potravin nebo přijímáním nebo poskytováním služeb s nákupem nebo prodejem potravin souvisejících“. Toto upřesnění je nezbytné, neboť pojem „významná tržní síla“ je sám o sobě natolik neurčitý, že by jinak nebylo možné s dostatečnou jistotou vyvodit jeho obsah, a to přestože pojem tržní síly je použit i v jiném zákoně, konkrétně v § 10 odst. 1 a 2 zákona o ochraně hospodářské soutěže, kde jsou stanoveny i skutečnosti mající význam pro její posouzení.

69. Z uvedené zákonné definice vyplývá, že významnou tržní silou ve smyslu napadeného zákona může disponovat jen odběratel, a proto se pouze on může dopustit jejího zneužití. Pro posouzení „významnosti“ tržní síly je pak určující způsobilost dosáhnout zakázaného následku, což znamená možnost odběratele „vynutit si“ jednostranně „výhodu“ vůči dodavatelům „bez spravedlivého důvodu“. Protože významná tržní síla je obecně vymezena jako možnost odběratele dosáhnout svým jednáním uvedeného následku, „zneužití“ významné tržní síly lze spatřovat právě v jednání, které by k tomuto následku vedlo. Jiný výklad „zneužití“ významné tržní síly nemá v její definici potřebný základ. Je to tedy vlastně až § 3 odst. 1 zákona o významné tržní síle, který v obecné rovině vymezuje, co se rozumí zneužitím významné tržní síly. Významnou tržní sílu přitom definuje možností jejího zneužití. Ustanovení § 4 odst. 1 ve spojení s § 3 odst. 1 zákona o významné tržní síle v podstatě stanoví odběratelům obecný zákaz vynutit si bez spravedlivého důvodu výhodu vůči dodavatelům v souvislosti s nákupem potravin nebo přijímáním nebo poskytováním služeb s nákupem nebo prodejem potravin souvisejících.

70. Materiálními znaky, které by měly adresátům umožnit odlišit zakázané jednání a zdržet se ho, jsou u zákazu zneužití významné tržní síly již zmíněné „vynucení si“ předmětné „výhody“ a absence „spravedlivého důvodu“. V obou případech jde o neurčité pojmy. Seznatelnost jimi vyjádřené povinnosti zdržet se určitého jednání vůči odběratelům je nutno posuzovat s ohledem na postavení odběratelů jako odborníků v oblasti nákupu nebo prodeje potravin. Východiskem posouzení, zda v určitém jednání lze spatřovat výhodu vynucenou bez spravedlivého důvodu, jsou tak obchodní zvyklosti a zásady poctivého obchodního styku [§ 7 a 1801 občanského zákoníku, § 3 odst. 2 písm. d) zákona o ochraně hospodářské soutěže], jakož i obecný zákaz zneužití hospodářského postavení k vytváření nebo k využití závislosti slabší strany (§ 433 občanského zákoníku). Závěr o tom, zda byl odběratel v postavení umožňujícím vynucení si výhody bez spravedlivého důvodu, musí v souladu s § 3 odst. 2 zákona o významné tržní síle zohledňovat zejména strukturu trhu, překážky vstupu na trh a finanční sílu odběratele. Podle § 3 odst. 3 tohoto zákona musí být významná tržní síla podnikatele v případě, že je odběratelem, který zajišťuje nákup potravin nebo služby s nákupem nebo prodejem potravin související pro jiného odběratele na základě smlouvy příkazního typu, posouzena společně s postavením odběratele, pro kterého tuto činnost zajišťuje.

71. Obecné vymezení významné tržní síly je dále upřesněno prostřednictvím domněnky podle § 3 odst. 4 zákona o významné tržní síle, podle níž má významnou tržní sílu, zjednodušeně řečeno, ten odběratel, jehož obrat za prodej potravin a služeb s tím souvisejících na území České republiky, počítaný buď samostatně, nebo, je-li ovládanou osobou, společně s obratem ovládající osoby, přesáhne 5 mld. Kč za poslední ukončené účetní období v délce 12 měsíců. V případě nákupní aliance musí tuto hodnotu přesáhnout společný obrat jejích členů. Takto vymezené obratové kritérium je třeba považovat za součást definice významné tržní síly, jež umožňuje odběratelům zjistit, zda se na ně vztahují povinnosti podle napadeného zákona. Jeho prostřednictvím se dostatečně specifikuje, kteří odběratelé mají povinnost dbát o to, aby jimi uzavřené smlouvy s dodavateli měly náležitosti podle § 3a tohoto zákona. Zároveň platí, že jednání uvedená v § 4 odst. 1, jakož i v jednotlivých pododstavcích § 4 odst. 2 napadeného zákona jsou zakázána právě a jen v případech, že se na odběratele vztahuje uvedené obratové kritérium. Jen tehdy budou takováto jednání zneužitím významné tržní síly.

72. Použití § 4 odst. 1 ve spojení s § 3 zákona o významné tržní síle jako obecné skutkové podstaty přestupku samozřejmě předpokládá restriktivní přístup, a tudíž jako přestupek nelze postihnout jednání, jehož hodnocení z hlediska uvedených materiálních znaků by bránil požadavek předvídatelnosti zákona, například vzhledem k dlouhodobému aprobování určité praxe v dodavatelsko-odběratelských vztazích v rozhodnutích Úřadu či jeho výkladových stanoviscích nebo v rozhodnutích správních soudů. Posouzení konkrétního jednání je však již otázkou ústavně konformního použití zákonné úpravy, jehož lze dosáhnout právě při respektování výše uvedených výkladových východisek. Není úlohou Ústavního soudu, aby na tomto místě předvídal nejrůznější případy porušení § 4 odst. 1 zákona o významné tržní síle. Prostor vyjádřit se ke konkrétním případům zůstává zachován v případném řízení o ústavní stížnosti proti rozhodnutím orgánů veřejné moci, v nichž bude uvedené ustanovení použito.

73. Ústavní soud tedy neshledal neústavní neurčitost zákazu zneužití významné tržní síly, jak je vymezen v § 4 odst. 1 ve spojení s § 3 zákona o významné tržní síle. Ze stejných důvodů nelze takovouto neurčitost spatřovat ani v použití slova „zejména“ v § 4 odst. 2 úvodní části ustanovení tohoto zákona. Zneužitím významné tržní síly může být i jednání, jež nelze podřadit pod některou ze zvláštních skutkových podstat vymezených v jednotlivých pododstavcích § 4 odst. 2 zákona o významné tržní síle. Ustanovení § 3, § 4 odst. 1 a § 4 odst. 2 úvodní části ustanovení ve slovu „zejména“ napadeného zákona nejsou v rozporu s požadavkem určitosti a předvídatelnosti zákona podle čl. 4 odst. 1 Listiny a čl. 1 odst. 1 Ústavy.

74. Určitostí jednotlivých dílčích vymezení zákazu zneužití významné tržní síly podle § 4 odst. 2 napadeného zákona, byly-li vůči nim ze strany navrhovatelek uplatněny námitky, se Ústavní soud bude zabývat až v dalších částech nálezu.

X.
Zákaz zneužití významné tržní síly jako omezení práva odběratelů podnikat podle čl. 26 odst. 1 a 2 Listiny

75. Stěžejní námitka navrhovatelek vůči obsahu zákona o významné tržní síle spočívá v tvrzeném nedostatku věcných důvodů pro v něm obsaženou úpravu. Navrhovatelky jsou přesvědčeny, že cíle sledovaného napadeným zákonem lze dosáhnout již prostřednictvím obecné soukromoprávní úpravy nekalé soutěže a veřejnoprávní úpravy obsažené v zákoně o ochraně hospodářské soutěže, tedy že existují i jiné prostředky, jež jsou šetrnější k vlastnickému právu dotčených odběratelů podle čl. 11 odst. 1 Listiny a jejich právu podnikat podle čl. 26 odst. 1 Listiny. Napadený zákon podle nich zakládá zásah do těchto práv, který neobstojí z hlediska požadavku proporcionality, v důsledku čehož jde o zákon nadbytečný či zbytečný.

76. Podle Ústavního soudu je touto obecnou námitkou zpochybněna ústavnost samotné možnosti zvláštní veřejnoprávní regulace dodavatelsko-odběratelských vztahů za účelem zákazu zneužití významné tržní síly, neboť má jít o regulaci nikoliv nezbytnou k dosažení svého účelu či nejvíce šetrnou ve vztahu k výše uvedeným základním právům. Po obsahové stránce je tuto námitku třeba vypořádat v rámci přezkumu vymezení tohoto zákazu v § 4 ve spojení s § 3 zákona o významné tržní síle, přičemž případný závěr o neústavnosti by s ohledem na obsahovou provázanost dopadal i na podstatnou část zbylých ustanovení napadeného zákona, která by v případě zrušení uvedených ustanovení pozbyla smysl. V této části nálezu tak Ústavní soud posuzoval zákaz zneužití významné tržní síly jako celek, zatímco jednotlivá jeho dílčí vymezení, jestliže k nim byly uplatněny námitky navrhovatelek, budou předmětem samostatného posouzení v dalších částech tohoto nálezu.

X./a
Argumentace navrhovatelek

77. Zákonodárce podle navrhovatelek formuloval významnou tržní sílu jako určité kvazidominantní postavení, ve kterém se mohou nacházet pouze odběratelé potravin, aniž by bylo podstatné, zda

na ně dopadá regulace proti zneužívání dominantního postavení obsažená především ve Smlouvě o fungování Evropské unie a zákoně o ochraně hospodářské soutěže. Z obsahu zákona, vyjádření vlády i vyjádření předsedy Úřadu v průběhu legislativního procesu navrhovatelky dovozují, že účelem napadeného zákona je poskytnutí ochrany dodavatelům před požadavky a podmínkami odběratelů, které by pro ně zakládaly výhodu bez spravedlivého důvodu. Legitimita tohoto cíle je však oslabena tím, že nebyla prokázána potřeba takovéto regulace. Ani důvodová zpráva k návrhu zákona, jenž byl vyhlášen pod č. 50/2016 Sb. (Poslanecká sněmovna, 7. volební období, 2013–2017, sněmovní tisk 444), nepoukazuje na žádnou analýzu, která by za tímto účelem obsahovala relevantní kvantitativní údaje o regulovaném trhu.

78. Konstrukce napadeného zákona vychází z nesprávného předpokladu, že existují pouze „silní“ odběratelé a že neexistují „silní“ dodavatelé, kteří by byli schopni vynucovat si určité smluvní podmínky, jež naopak mohou zakládat nespravedlivou výhodu na úkor odběratelů. O nedůvodnosti zvoleného řešení pak svědčí i to, že úroveň koncentrace českého maloobchodního trhu je ve srovnání s ostatními zeměmi Evropské unie neobvykle nízká. Podle důvodové zprávy k nepřijatému návrhu zákona, kterým se zrušuje zákon o významné tržní síle (Poslanecká sněmovna, 7. volební období, 2013–2017, sněmovní tisk 478), neměl žádný z obchodních řetězců na trhu rychloobrátkového zboží tržní podíl převyšující 10 %. Vyjednávací síla obchodních řetězců v České republice vůči dodavatelům měla být nejslabší v Evropě. Místo toho měli mnozí dodavatelé silnou vyjednávací pozici ve vztahu k odběratelům. Podle závěrečné zprávy v kvalitativní části výzkumu zpracovaného v průběhu června a července 2016 agenturou FOCUS Marketing & Social Research (FOCUS-Centrum pro sociální a marketingovou analýzu, spol. s r. o.) pro Ministerstvo zemědělství, nazvaného „Mapování vztahu velkých maloobchodních řetězců a jejich dodavatelů“, je vysoká míra tržní dominance dodavatelů indikována v kategoriích čisticí prostředky, minerální vody, pivo, sycené nealko nápoje a sušenky. O něco méně dominantní hráči existují u čokoládových výrobků, tuků, jogurtů, ovocných džusů, drůbeže a vajec. U většiny sortimentních kategorií je tržní pozice velkých dodavatelů výrazně silnější než u velkých obchodních řetězců, čímž je zpochybněna existence zvláštní potřeby chránit dodavatele.

79. Podle názoru navrhovatelek napadený zákon není schopen zamezit tomu, aby si odběratelé vynucovali pro ně nespravedlivě výhodné podmínky dodávek zboží. Místo toho může mít za následek, že s ohledem na v něm obsažená smluvní omezení se odběratelé budou snažit vyhnout jeho účinkům a přestanou od některých dodavatelů odebírat zboží. Ve výsledku tak budou poškozeni dodavatelé, jejichž podnikání se tím ztíží. Uvedený cíl zákona navíc může být jen stěží naplněn v podmínkách tržního hospodářství a ekonomiky otevřené příhraničnímu obchodu s ohledem na svobodu pohybu zboží v Evropské unii. Ustanovení § 1 odst. 2 napadeného zákona sice rozšiřuje teritoriální působnost prostřednictvím modifikované zásady personality i do zahraničí, je však otázkou, z jakého důvodu by měl zákon dopadat na zahraniční subjekty, které se vůbec necítí dotčeny případnými požadavky odběratelů na obsah smluvních podmínek, a nepovažují tak za daných okolností podmínky smluv, byť odporující zákonu, za nespravedlivě nevýhodné. Uvedené praktiky nemusí být v domovském státě těchto subjektů vůbec zakázány. Napadený zákon může mít za následek, že odběratel od zahraničních subjektů nakonec neodebere některé zboží, v důsledku čehož budou tyto subjekty v horším postavení, než kdyby se na ně uvedený zákon nepoužil.

80. Námitky ve vztahu k potřebnosti napadeného zákona vycházejí ze skutečnosti, že stejného cíle lze dosáhnout i prostřednictvím jiných opatření, jež jsou ve vztahu k dotčeným základním právům méně invazivní. Jde především o soukromoprávní úpravu obsaženou v občanském zákoníku, jejíž součástí je například zákaz nekalé soutěže, ochrana slabší strany či úprava kupní smlouvy, včetně lhůt splatnosti kupní ceny. Výhodou této úpravy je její použitelnost v případech, kdy se dotčený subjekt skutečně cítí dotčen jednáním druhé strany a za tímto účelem projeví iniciativu k ochraně svých práv. Napadený zákon nabourává uvedený mechanismus ochrany slabší strany svou nejasností a nejednotností, jakož i zdvojením povinností obsažených v občanském zákoníku, například pokud jde o vymezení otázky neplatnosti zakázaného právního jednání. Není v něm stanoveno, kdo má prokazovat naplnění kritérií významné tržní síly. Potřebnost napadeného zákona nelze dovodit ani poukazem na to, že jím stanovená regulace představuje rychlejší a účinnější způsob dosažení sledovaného cíle, než je nákladné a mnohdy dlouhé uplatňování nároků soukromoprávními prostředky. Podle navrhovatelek lze

cíle napadeného zákona dosáhnout i prostřednictvím veřejnoprávní úpravy podle zákona o ochraně hospodářské soutěže, a tedy bez nutnosti sankcionování široké škály jednání odběratelů prostřednictvím vysokých pokut. Tvrzení obsažená v důvodové zprávě, že v dané oblasti v minulosti selhaly prostředky soukromého práva i obecná regulace hospodářské soutěže, nebyla nijak prokázána.

81. Kritérium proporcionality v užším smyslu vyžaduje zkoumat závažnost v kolizi stojících práv. Navrhovatelky však považují za sporné, jaká práva odběratelů či dodavatelů nebo jiné hodnoty zde vlastně kolidují. Vlastnické právo nebo právo na podnikání nepochybně nemohou být dotčeny tím, že odběratel nebo dodavatel svobodně vstoupí do smluvního vztahu. Spíše se zdá, že dochází ke kolizi určitého zájmu na ochraně dodavatelů před odběrateli. Navrhovatelky připouští, že existuje veřejný zájem na regulaci podnikání, včetně případného omezení smluvních vztahů, je ovšem otázkou, z jakého důvodu má být veřejný zájem na ochraně toliko jedné ze smluvních stran, jestliže nelze objektivně říct, že právě tato je v postavení slabším. Správně by se veřejný zájem na regulaci podnikání v oblasti prodeje potravin měl týkat obou smluvních stran.

X./b
Vyjádření vlády

82. Vláda ve svém vyjádření uvedla, že cílem zákona o významné tržní síle bylo vytvoření systémové ochrany dodavatelů pro případy, kdy je sice odběratel v postavení subjektu s významnou tržní silou, současně však na relevantním trhu nedosáhl dominantního postavení podle § 10 zákona o ochraně hospodářské soutěže, pročež jeho jednání nelze posoudit jako zneužití dominantního postavení. Dodavatelsko-odběratelské vztahy v oblasti prodeje a nákupu zemědělských a potravinářských produktů mají podle vlády specifický charakter. Postavení odběratele je vertikálně determinováno skutečností, že k produktům dodavatelů v zásadě existují četné substituty v podobě produktů jiných dodavatelů. Na trhu navíc působí relativně nízký počet odběratelů oproti relativně značnému počtu jejich dodavatelů. Tyto okolnosti vytvářejí tlak na dodavatele a vedou ke zvýhodnění vyjednávací pozice odběratelů, aniž by tím bylo ovlivněno jejich postavení vůči konkurentům, tedy jiným odběratelům. Obchodní řetězce se jako odběratelé vlastně pohybují v jakési „šedé zóně“ mezi absencí tržní síly a dominantním postavením na trhu. Je jich dost na to, aby dominantního postavení nenabyly, na druhé straně ale málo na to, aby se jejich dodavatelé mohli ubránit diktátu obchodních podmínek tím, že by přešli k jinému odběrateli. Tito odběratelé představují pro dodavatele významný distribuční kanál pro dodávku jejich výrobků ke spotřebitelům, což je postavení, které by mohli zneužít.

83. Praxe ukázala, že dodavatelé neměli skutečnou možnost bránit se proti nežádoucím praktikám ze strany obchodních řetězců. Mezi tyto praktiky lze řadit například přenášení obchodního rizika odběratelů na dodavatele, uzavírání smluvních vztahů pod nepřiměřeným nátlakem, svévolné a jednostranné úpravy smluvního vztahu ze strany odběratelů apod. Výrazná nerovnováha ve vyjednávací síle obchodních partnerů může snadno vytvořit prostor pro uplatňování neférových praktik, které nutí slabší smluvní stranu ke spolupráci na hranici ziskovosti či za krajně nevýhodných podmínek. Zatímco obchodní řetězce mají zpravidla vždy na výběr z více dodavatelů obchodovaného zboží, pro řadu výrobců a distributorů potravin je obchodní vztah s daným odběratelem existenční otázkou. Bylo proto nezbytné přijmout speciální zákonnou úpravu těchto vztahů prostřednictvím institutu významné tržní síly.

84. Napadený zákon primárně nechrání individuální právní zájem toho či onoho subjektu. Jeho účelem je ochrana dodavatelů jako celku před nežádoucími praktikami, které by systémově narušovaly dotčené vztahy v oblasti prodeje a nákupu zemědělských a potravinářských produktů. Jde o legitimní cíl, přičemž zvolenou metodu veřejnoprávní regulace pokládá vláda za vhodnou, potřebnou a přiměřenou k jeho dosažení. S ní spojený zásah do některých základních práv a svobod odběratelů s významnou tržní silou obstojí z hlediska jednotlivých kritérií zásady proporcionality. Vzhledem k některým limitům soukromoprávní úpravy, jejíž uplatnění je zde problematické zejména z důvodu informační a mocenské asymetrie a závislosti dodavatele na odběrateli, byla zvolena metoda veřejnoprávní regulace. Nedostatečnost řešení nerovnosti v dodavatelsko-odběratelských vztazích na úrovni

soukromoprávní úpravy či etických kodexů je zřejmá a odpovídá vývoji řešení související problematiky na úrovni Evropské unie, kde jsou patrny dlouhodobé tendence k přijetí nezbytných opatření pro zajištění řádného fungování vnitřního trhu.

85. Zákon o významné tržní síle podle vlády není v rozporu s právem odběratelů na svobodné podnikání podle čl. 26 odst. 1 Listiny či jejich právem vlastnit a pokojně užívat majetek podle čl. 11 odst. 1 Listiny. Jak v minulosti uvedl Ústavní soud (nález sp. zn. III. ÚS 31/97), k pojmovým znakům práva na podnikání patří konkurenční prostředí, jež umožňuje spotřebiteli nebo jinému smluvnímu partnerovi vybírat si soutěžitele s férovým jednáním. Napadený zákon chrání smysl a podstatu práva na podnikání, tedy podnikání ve férovém prostředí.

X./c
Vyjádření Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže

86. K argumentaci navrhovatelek se vyjádřil také Úřad, který zdůraznil, že veřejnoprávní zásahy do smluvní autonomie a svobody podnikání obecně lze považovat za legitimní. Jedním z oprávněných důvodů pro užití veřejnoprávní korekce je právě zamezení zneužívání silnější vyjednávací pozice jedné strany obchodního vztahu, k němuž v dodavatelsko-odběratelských vztazích dochází ze strany obchodních řetězců používáním nekalých obchodních praktik vůči slabším obchodním partnerům. Ve vztazích mezi podnikateli se obecně uplatňují liberálnější měřítka než pro vztah mezi podnikatelem a spotřebitelem. I v této oblasti právní regulace však lze působením zásady poctivého obchodního styku a zákazu zneužití práva omezit zásadu smluvní volnosti tak, aby stranami uzavřená smlouva odpovídala nějaké formě spravedlnosti, zejména nedokáže-li ji zajistit volné fungování hospodářských sil na daném trhu. Jestliže k pojmovým znakům práva podnikat patří konkurenční prostředí, které umožňuje spotřebiteli vybírat si soutěžitele s férovým jednáním, pak je nezbytná právní úprava, která v situaci tržního selhání pomůže znovuobnovit zdravé konkurenční prostředí. O tom, že novelizace zákona o významné tržní síle provedená zákonem č. 50/2016 Sb. výrazně přispěla k jeho snadnější aplikaci, svědčí konkrétní poznatky ze správních řízení, která Úřad vedl a úspěšně uzavřel v období do září 2017.

87. Problematika zneužívání významné tržní síly je na úrovni Evropské unie dlouhodobě diskutována, přičemž k problému nekalých praktik v dodavatelsko-odběratelských vztazích existuje poměrně bohaté *soft law*. Ze sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů ze dne 15. 7. 2014 s názvem „Boj proti nekalým obchodním praktikám mezi podniky v rámci potravinového řetězce“ vyplynulo, že tyto praktiky mohou mít škodlivé důsledky pro jednotlivé subjekty potravinářského dodavatelského řetězce, zejména v případě zemědělců a malých a středních podniků. Mohou mít dopad na celé hospodářství Evropské unie a na konečné spotřebitele, neboť se jimi omezuje výběr a přístup k novému a inovativnímu zboží. Jde o překážku pro rozvoj a hladké fungování vnitřního trhu, která může vést k nadměrným nákladům nebo nižším než očekávaným příjmům pro podniky se slabší vyjednávací silou, k nadprodukci a plýtvání potravinami. Současný regulační rámec na úrovni Evropské unie do určité míry již obsahuje některá pravidla zaměřená na potírání nekalých praktik v rámci potravinového řetězce i mimo něj. Stávající nástroje, které lze za tímto účelem v určitých situacích využít, jsou například reforma společné zemědělské politiky, právo ochrany hospodářské soutěže, rámec pro některé obchodní praktiky, zákaz nepřiměřených smluvních podmínek ve spotřebitelských smlouvách, směrnice o obchodním tajemství a další právní předpisy společné pro různá odvětví. O tom, že se snaha o eliminaci nekalých obchodních praktik na úrovni Evropské unie ještě zintenzivnila, svědčí probíhající legislativní proces ohledně nařízení „Omnibus“, které má, zjednodušeně řečeno, posílit pozici některých subjektů na trhu vůči odběratelům jejich zboží povolením výjimky ze zákazu dohod mezi soutěžiteli podle čl. 101 Smlouvy o fungování Evropské unie.

88. Ve způsobu, jakým se nekalé obchodní praktiky řeší na vnitrostátní úrovni, existují podle Úřadu značné rozdíly. Některé členské státy přijaly regulační opatření, ale řada z nich se rozhodla pro samoregulační přístup nebo nepřijala žádná zvláštní opatření a spoléhá na obecné zásady. Členské

státy, které se snažily nekalé obchodní praktiky konkrétně řešit v právních předpisech, buď zavedly zvláštní pravidla pro vztahy mezi podnikateli, doplnily své vnitrostátní právo hospodářské soutěže, nebo rozšířily uplatňování směrnice o nekalých obchodních praktikách na vztahy mezi podnikateli. Některé z členských států, jež původně řešily problém těchto praktik prostřednictvím dobrovolných iniciativ, se následně rozhodly k řešení legislativní cestou. Z různorodosti přístupů vyplývá, že míra a druh poskytované ochrany proti nekalým obchodním praktikám, jakož i potenciální donucovací mechanismy závisí na tom, kde je společnost se silným vyjednávacím postavením uplatňující nekalé obchodní praktiky usazena. V situaci, kdy je stále běžnější nakupovat z různých zemí, by to mohlo představovat problém. Kromě toho byly v odpovědích veřejných orgánů na konzultaci k zelené knize oznámeny ojedinělé případy spekulativního výběru jurisdikce, což je praxe, kdy silnější smluvní strana jednostranně stanoví právo členského státu, a tedy i regulační rámec, jímž se smlouva bude řídit, aby se vyhnula vnitrostátním rámcům s přísnějšími opatřeními proti nekalým obchodním praktikám.

89. Představu navrhovatelek o situaci na trhu nákupu a prodeje potravin v České republice, podle níž hrozí, že v důsledku legislativních požadavků na náležitosti smlouvy odběratelé neuzavřou s dodavateli nové smlouvy, označuje Úřad za poněkud zavádějící. Jako příklad lze uvést poměrně častou praktiku, kterou Úřad zjistil v rámci své činnosti, jež spočívá v obchodování na základě smluv například z roku 2003 nebo 2010. Tyto smlouvy jsou stále účinné a jsou doplňovány pouze prostřednictvím dodatků či protokolů nebo nejsou doplňovány vůbec. Zboží ze strany dodavatelů je však dodáváno nepřetržitě, bez ohledu na neexistenci nové smlouvy reflektující změny a požadavky nové právní úpravy. Tato praxe, jež existovala i před přijetím napadeného zákona, je projevem zneužívání tržní síly ze strany obchodních řetězců. V důsledku existence zákonné povinnosti sjednat smlouvy písemně, včetně konkrétních náležitostí, lze ovšem již nyní nesplnění zákonných povinností sankcionovat jako přestupek.

90. Důsledným vymáháním zákona o významné tržní síle podle Úřadu lze zamezit tomu, aby odběratelé bez spravedlivého důvodu zneužívali svou silnější pozici na trhu a uplatňovali nekalé obchodní praktiky. Příkladem může být správní řízení ukončené rozhodnutím Úřadu ze dne 3. 8. 2017 č. j. ÚOHS-S0161/2017-22390/2017/461/MNo (dále jen „rozhodnutí ve věci COOP Centrum družstvo“), kterým byla účastníkovi COOP Centrum družstvo uložena povinnost splnit jím přijaté závazky. Úřad se v rámci tohoto řízení zabýval zjištěním, zda účastníku řízení opravdu svědčil spravedlivý důvod k tomu, aby si na svých dodavatelích vynutil plošné snížení cen o 2 %. Úřad přímo oslovil samotného účastníka řízení s tím, aby existenci tohoto spravedlivého důvodu doložil. Vzhledem k tomu, že tak účastník řízení neučinil, nebylo jeho tvrzení o spravedlivém důvodu akceptováno. Místo toho byl učiněn závěr o spáchání správního deliktu a přijetí závazků podle § 6 zákona o významné tržní síle, navržených samotným účastníkem řízení, které mají vést k narovnání vzájemných vztahů a v některých případech dokonce ke kompenzaci způsobené újmy. Ve vyjádření Úřad zmiňuje také své rozhodnutí ze dne 24. 7. 2017 č. j. ÚHOS-S0128/2017/TS-18512/2017/460/MDo ve věci účastníka H R U Š K A, spol. s r. o. (dále jen „rozhodnutí ve věci H R U Š K A, spol. s r. o.“).

91. Pokud jde o otázku, zda by se měl zákon vztahovat na zahraniční subjekty ve smyslu § 1 odst. 2 zákona o významné tržní síle, důvodem vložení tohoto ustanovení do zákona byla zkušenost Úřadu s fungováním potravinářského sektoru. Poměrně často se totiž stávalo, že dodavatelé byli tlačeni do uzavírání kupních smluv s matkami odběratelů usazenými v jiných státech, aby nemusely být splněny požadavky napadeného zákona. Případně může jít o situace, kdy jsou peněžní prostředky vyváděny do zahraničí. Uvedené ustanovení nyní umožňuje, aby účastníkem správního řízení byl i subjekt, který není usazen v České republice, ani zde nemá zřízenu právnickou osobu, ale účinky jeho jednání mají přímý dopad na území České republiky.

92. Ve vztahu k tvrzením navrhovatelek, že právní řád obsahuje dostatečné prostředky k ochraně před zneužíváním silnějšího postavení, Úřad odkazuje na vyjádření vlády, v němž jsou uvedeny důvody, pro které soukromoprávní úpravu obsaženou v občanském zákoníku nelze považovat za dostatečnou. Také další závěry navrhovatelek ohledně toho, že právní úprava sice počítá se silnými odběrateli, ale již ne se slabými dodavateli, nejsou relevantní. Úřad se při vyhodnocování, zda určitý odběratel disponuje významnou tržní silou, důkladně zabývá rozborem relevantního trhu a postavením odběrate-

le na tomto trhu. Současně hodnotí tržní sílu konkrétních dodavatelů, jakož i to, zda některý z nich nedisponuje natolik významnou vyvažující silou, že by vůči němu odběratel žádnou významnou tržní sílu neměl.

93. Tržní síla, kterou disponují některé obchodní potravinářské řetězce, podle Úřadu představuje mocenskou pozici na trhu a charakterizuje schopnost aktéra prosadit v rámci jednání s jinými aktéry vlastní zájmy i přes jejich odpor. V situaci dokonalé konkurence nemá tuto moc nad trhem žádný soutěžitel, nicméně v případě českého trhu nákupu potravin za účelem jejich dalšího prodeje se povaha dodavatelsko-odběratelského vztahu v podstatné míře odvíjí od tržního selhání v podobě oligopsonu, tedy silné koncentrace soutěžitelů na straně poptávky, která s sebou přináší mocenskou asymetrii ve prospěch některých odběratelů. V důsledku uplatňování nekalých obchodních praktik ze strany odběratelů dochází ve svébytné formě k vykořisťování druhé strany tržní transakce, která se v rámci obchodního vztahu jeví v porovnání s řetězcem natolik slabá, že nedokáže návrh na uvedená plnění odmítnout. Je tomu tak zejména v důsledku skutečnosti, že obchodní řetězec působí jako tzv. gatekeeper, tedy důležitý distribuční kanál ve vztahu ke konečným spotřebitelům, při jehož ztrátě by došlo k zásadnímu poklesu odbytu zboží dodavatele.

94. Úřad nevyvrací tezi, že vyjednávací síla v České republice je jedna z nejslabších v Evropě a že na lokální úrovni panuje mezi obchodníky značná konkurence. Je však nutné si uvědomit, že předmětem zájmu Úřadu i zákona není soutěž mezi jednotlivými obchodními řetězci, tedy trh maloobchodního prodeje potravin orientovaný na spotřebitele, nýbrž vztah dodavatelů a odběratelů, tedy trh nákupu potravin za účelem jejich dalšího prodeje v České republice. To, co je zákonem chráněno a trestáno, je smluvní vztah mezi odběratelem a dodavatelem a zákaz uplatňování nekalých obchodních praktik v jeho rámci. Tvrzení navrhovatelek o jedné z nejslabších koncentrací v Evropě nevypovídá nic o tom, že navzdory nízké koncentraci je relevantní trh v České republice postižen tržním selháním v podobě již zmíněného oligopsonu. Na trhu existuje přibližně 11 subjektů, jejichž tržní síla je natolik veliká, že mohou zneužívat svou vyjednávací pozici. Skutečnost, že míra koncentrace trhu se může ještě zvětšovat, tedy že v budoucnu by jej mohlo ovládnout pouze 5 subjektů, neznamená, že není potřeba regulativního zásahu ze strany státu.

95. Jakkoliv lze uznat, že velcí dodavatelé či dodavatelé s exkluzivním zbožím mají lepší vyjednávací pozici s obchodními řetězci, tato skutečnost nevyvrací fakt, že malí a střední dodavatelé jsou naopak pod velkým tlakem a vyjednat si nemohou zpravidla vůbec nic. Úřadu bylo při jeho vlastním dotazování se na situaci na trhu několikrát sděleno (a to i velkými dodavateli), že se dodavatelé při vyjednávání smluvních podmínek zaštiťují právě zákonem o významné tržní síle a Úřadem a že existence napadené právní úpravy jim dává do rukou silný nástroj v boji s obchodními řetězci. Na straně malých a středních dodavatelů, jednoduše řečeno, žádná svobodná vůle vstoupit do smluvního vztahu s obchodním řetězcem neexistuje. Celá situace je o tom, zda malý nebo střední podnikatel dokáže navzdory tristním podmínkám vyprodukovat zboží a dodat je do obchodního řetězce tak, aby dodržel veškeré smluvní podmínky, byl schopen zaplatit všechny fiktivní a zbytečné bonusy za většinou neexistující služby a navzdory tomu všemu byl stále rentabilní. Jestliže se takovému podnikateli podaří tímto způsobem udat větší část své produkce (u některých může jít i o její třetinu), pak se jednoduše riziko rozvázání smluvního vztahu s odběratelem stává reálnou existenční hrozbou. Zlehčování situace a úvahy o tom, že každý z dodavatelů může změnit svého odběratele, jsou zcela mimo realitu.

X./d
Replika navrhovatelky b)

96. Navrhovatelka b) vytýkala již vyjádření vlády, že neoperuje žádnými relevantními empirickými údaji, které by opodstatňovaly nezbytnost chránit slabší stranu dodavatelsko-odběratelských vztahů přijatým způsobem. Ve prospěch zákona nesvědčí ani dosavadní rozhodovací praxe Úřadu, v jejímž rámci byla pravomocně ukončena pouze čtyři řízení. Dvě rozhodnutí byla zrušena krajským soudem, dvě řízení byla zastavena. Neexistovalo žádné rozhodnutí, na jehož základě by byla někomu pravomocně uložena pokuta. Uvedený nedostatek empirických argumentů neodstranil ani Úřad, jenž

ve prospěch závěru o potřebnosti a vhodnosti napadeného zákona odkázal toliko na svá rozhodnutí ve věcech COOP Centrum družstvo a H R U Š K A, spol. s r. o. Řízení v obou věcech byla ukončena v prvním stupni smírně, neboť tyto subjekty navrhly a Úřad přijal závazky k odstranění závadného stavu podle § 6 odst. 2 zákona o významné tržní síle. Došlo tak k zastavení řízení bez prokázání viny na straně účastníka, jehož motivací pro takovýto postup mohlo být ušetření nákladů řízení. Příslušná zjištění Úřadu a jejich odůvodnění nepodléhala ani rozkladové a ani návazné soudní kontrole. Zmíněná řízení proto mají jen mizivou vypovídací hodnotu ohledně skutečné situace v oblasti, kterou napadený zákon reguluje. Ve své podstatě pouze potvrzují, že zákon lze v určitých situacích použít.

97. Závěr o ústavní konformitě napadeného zákona lze podle navrhovatelky b) jen stěží vyvozovat ze skutečnosti, že daná problematika je diskutována a analyzována na úrovni Evropské unie. Pokud by měly být takové argumenty relevantní, setřela by se hranice mezi platným právem a úvahami *de lege ferenda*, tedy mezi závaznými platnými prameny práva a pravidly, která možná budou v budoucnu platit. Právo Evropské unie v tuto chvíli k problematice regulované zákonem o významné tržní síle zjevně nic neříká. Případná unijní legislativa je teprve ve fázi zrodu, konsenzus ovšem zjevně chybí.

98. Úřad obhajuje potřebnost a vhodnost napadeného zákona odkazy na další vnitrostátní a unijní regulatorní nástroje omezující smluvní volnost, jakou jsou například zásada poctivého obchodního styku a zákaz zneužití práva. Tyto nástroje jsou podle navrhovatelky b) z pohledu omezení ústavně zaručených práv a svobod méně invazivní než zákon o významné tržní síle. Na rozdíl od tohoto zákona nejsou ani selektivní. To však neznamená, že existující regulace (zejména zákon o ochraně hospodářské soutěže, zmíněné soukromoprávní instituty) dokládá potřebnost a vhodnost přísnější regulace provedené zákonem o významné tržní síle. Tento názor Úřadu není podpořen žádnými dostatečně průkaznými empirickými zjištěními. Navrhovatelka b) doložila, že český maloobchodní trh vykazuje jednu z nejnižších úrovní koncentrace v Evropské unii. Přitom ani řada členských států, v nichž je s ohledem na vyšší koncentrovanost trhu riziko tržního selhání vyšší, ke speciální právní úpravě dodavatelského řetězce potravin nepřistoupila. Veřejnoprávní úprava výrazně omezující základní práva a svobody tedy není objektivně potřebná. Je zřejmé, že sledovaného cíle mnohé státy dosahují jinými prostředky bez nutnosti přijetí takové úpravy. Nelze se domnívat, že by státy, které speciální legislativu nepřijaly, byly k dané problematice lhostejné. Mnohem pravděpodobnější je, že existují jiné obecné nástroje, které danou problematiku řeší.

99. Ačkoliv navrhovatelka b) vítá přístup Úřadu, podle něhož se napadený zákon neuplatní ve vztazích odběratelů, kteří mají významnou tržní sílu, s velkými, často dominantními dodavateli potravin, takovýto výklad jde dalece za doslovné znění tohoto zákona. Zejména konstrukce tzv. objektivní významné tržní síly podle § 3 odst. 1 zákona o významné tržní síle s takovýmto korektivem nepočítá.

X./e
Východiska přezkumu omezení práva podnikat podle čl. 26 odst. 1 a 2 Listiny

100. Ústavní soud konstatuje, že zákaz zneužití významné tržní síly podle § 4 ve spojení s § 3 zákona o významné tržní síle je součástí zákonem stanovených povinností odběratele při podnikání v oblasti nákupu a prodeje zemědělských a potravinářských produktů. Z hlediska ústavně zaručených základních práv a svobod jde o omezení práva podnikat podle čl. 26 odst. 1 a 2 Listiny v uvedené oblasti, jehož podstatou je povinnost odběratele zdržet se v rámci dodavatelsko-odběratelských vztahů některých jednání. V této části nálezu se Ústavní soud zabýval námitkou navrhovatelek směřující proti vymezení zákazu zneužití významné tržní síly jako veřejnoprávní povinnosti, která je současně skutkovou podstatou přestupku. Základní otázka spočívá v tom, zda takto konstruovaný zákaz již ve svém principu nepředstavuje nepřípustné omezení práva podnikat, tedy zda nelze obecně zpochybnit legitimitu cíle tohoto zákazu a potřebu zvolené veřejnoprávní regulace s ohledem na jiné možnosti právní úpravy. Pakliže by z těchto důvodů šlo o nepřípustné omezení, byla by tím dána neústavnost také všech dílčích vymezení zákazu zneužití významné tržní síly podle § 4 odst. 2 zákona o významné tržní síle. V případě nedůvodnosti této námitky by takovýto zákaz sice v obecné rovině obstál, Ústavní soud

by však musel přezkoumat jednotlivá jeho dílčí vymezení, neboť každé z nich je ve své podstatě samostatným omezením práva podnikat a je třeba je posoudit zvlášť.

101. Podstatou a smyslem práva podnikat podle čl. 26 odst. 1 Listiny je – obdobně jako v případě práva na výběr povolání a přípravu k němu či práva vykonávat jinou hospodářskou činnost – svoboda jednotlivce zvolit si a realizovat způsob, jakým si bude zajišťovat prostředky pro své potřeby [nález ze dne 8. 12. 2015 sp. zn. Pl. ÚS 5/15 (N 204/79 SbNU 313; 15/2016 Sb.)]. Právo podnikat zaručuje každému, aby vykonával výdělečnou činnost samostatně na vlastní účet a odpovědnost za účelem dosažení zisku. Toto základní právo je svou povahou svobodou, a tudíž v případě absence zákonné úpravy by výkon výdělečné činnosti byl realizací obecné svobody činit vše, co není zákonem zakázáno podle čl. 2 odst. 3 Listiny. Zároveň však platí, že zákonodárce je oprávněn jej omezit, přičemž stanoví-li v souladu s čl. 26 odst. 2 Listiny podmínky a omezení pro výkon určitých povolání nebo činností, pak se jednotlivec může domáhat tohoto práva jen v jejich rámci. Jak vyplývá z čl. 41 odst. 1 Listiny, práv uvedených v čl. 26 Listiny se lze domáhat pouze v mezích zákonů, které tato ustanovení provádějí.

102. Zákonodárce má široký prostor nejen při vymezení účelu či cíle, jehož má být stanovením podmínek či omezení pro výkon podnikání dosaženo, ale také při výběru konkrétního prostředku jeho realizace. Zákonodárce může právo podnikat podle čl. 26 odst. 1 Listiny omezit za jakýmkoliv ústavně aprobovaným účelem. Posouzení potřebnosti takovéhoto omezení pro ten který segment výdělečné činnosti je svou povahou politickým rozhodováním o hospodářských otázkách, k němuž je povolán právě demokraticky zvolený zákonodárce. Zahrnutí základních práv podle čl. 26 Listiny do výčtu podle čl. 41 odst. 1 Listiny nicméně neznamená, že by se ve vztahu k nim neuplatnily základní ústavní požadavky ve vztahu k omezení základních práv a svobod, včetně těch, jež vyplývají z principu právního státu podle čl. 1 odst. 1 Ústavy. V souladu s čl. 4 odst. 4 Listiny musí být při používání ustanovení o mezích těchto základních práv šetřeno jejich podstaty a smyslu.

103. Uvedená východiska zohledňuje Ústavní soud ve své ustálené rozhodovací praxi v rámci testu rozumnosti [srov. nález ze dne 5. 10. 2006 sp. zn. Pl. ÚS 61/04 (N 181/43 SbNU 57; 16/2007 Sb.), nález ze dne 12. 3. 2008 sp. zn. Pl. ÚS 83/06 (N 55/48 SbNU 629; 116/2008 Sb.), nález ze dne 24. 4. 2012 sp. zn. Pl. ÚS 54/10 (N 84/65 SbNU 121; 186/2012 Sb.), bod 48, nebo nález ze dne 22. 10. 2013 sp. zn. Pl. ÚS 19/13 (N 178/71 SbNU 105; 396/2013 Sb.), body 50 a 51], jejž používá pro posouzení ústavnosti omezení hospodářských a sociálních práv. Tento test sestává z několika kroků, jimiž jsou

a) vymezení smyslu a podstaty hospodářského nebo sociálního práva, tedy jeho esenciálního obsahu,

b) zhodnocení, zda se zákon nebo jiný právní předpis nedotýká samotné existence hospodářského nebo sociálního práva nebo skutečné realizace jeho esenciálního obsahu,

c) posouzení, zda právní úprava obsažená v zákoně nebo jiném právním předpisu sleduje legitimní cíl, tedy zda není svévolným zásadním snížením celkového standardu základních práv, a

d) zvážení otázky, zda prostředek použitý k jeho dosažení je rozumný, byť nikoliv nutně nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší.

104. Dospěje-li Ústavní soud k závěru, že napadená právní úprava se dotýká samotné existence některého z těchto práv nebo skutečné realizace jeho esenciálního obsahu, pak v testu rozumnosti nepokračuje a posuzované omezení základního práva posuzuje v testu proporcionality, který standardně slouží k přezkumu ústavnosti zásahů do základních práv a svobod. V tomto testu Ústavní soud hodnotí

a) legitimnost cíle, tedy zda omezení základního práva sleduje ústavně aprobovaný cíl,

b) vhodnost zásahu neboli jeho způsobilost k dosažení sledovaného cíle (požadavek vhodnosti),

c) potřebnost zásahu z hlediska toho, zda sledovaného cíle nelze dosáhnout jiným způsobem, jenž by byl k základnímu právu šetrnější (požadavek potřebnosti), a

d) přiměřenost zásahu v tom smyslu, zda zákonem vyjádřený zájem na dosažení sledovaného cíle při celkovém posouzení převáží nad zájmem jednotlivce, aby nebylo zasaženo do jeho základního práva (požadavek proporcionality v užším smyslu).

105. Podmínky a omezení výkonu práva podnikat podle čl. 26 odst. 1 Listiny se mohou vztahovat jednak k samotnému oprávnění vykonávat určité povolání nebo činnost, kdy budou podstata a smysl tohoto základního práva dotčeny v zásadě vždy [např. nález ze dne 20. 6. 2006 sp. zn. Pl. ÚS 38/04 (N 125/41 SbNU 551; 409/2006 Sb.)], jednak ke způsobu, jakým má být vykonáváno určité povolání nebo činnost [např. nález ze dne 12. 12. 2017 sp. zn. Pl. ÚS 26/16 (N 227/87 SbNU 597; 8/2018 Sb.)]. Umožňuje-li zákon jednotlivci výkon určité výdělečné činnosti, související úprava tohoto výkonu ve svém celku nesmí znamenat překážku toho, aby mohl být naplněn hlavní účel takovéto činnosti. Tím není řečeno, že by tento jednotlivec měl mít zaručeno právo na zisk. Rozsah zákonem stanovených povinností, jimž musí dostát, by však neměl předem vylučovat možnost dosažení zisku (srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 19/13).

106. Ústavní soud se již samostatně nezabýval otázkou namítaného zásahu do vlastnického práva odběratelů podle čl. 11 odst. 1 Listiny. V rozsahu, ve kterém se samotný zákaz zneužití významné tržní síly dotýká tohoto práva v podobě omezení dispozice s věcmi ve vlastnictví odběratelů, jde právě o stanovení podmínek a omezení podnikání podle čl. 26 odst. 2 Listiny, pročež je tyto zásahy nutno posoudit právě z hledisek přípustnosti mezí tohoto základního práva, jež se jako zvláštní právní úprava uplatní přednostně před ochranou práva vlastnického.

X./f

Obecné posouzení zákazu zneužití významné tržní síly

107. Uvedená východiska byla významná i pro vlastní posouzení souladu § 4 ve spojení s § 3 zákona o významné tržní síle z hlediska souladu s čl. 26 odst. 1 a 2 Listiny, které Ústavní soud provedl za použití testu rozumnosti. V této souvislosti neshledal žádné skutečnosti, které by opodstatňovaly závěr o tom, že se zákaz zneužití významné tržní síly dotýká podstaty a smyslu práva podnikat, jak byly vymezeny v předchozí části tohoto nálezu (bod 101 tohoto nálezu). Takovéto skutečnosti se nepodávají ani z podání navrhovatelek či vyjádření vlády nebo Úřadu. Dále se proto Ústavní soud zabýval navrhovatelkami namítaným nedostatkem legitimního cíle tohoto zákazu a nepotřebností (zbytečností) zvolené veřejnoprávní regulace vůči jiným možnostem právní úpravy.

108. Obdobně jako v jiných oblastech podnikání musí dodavatelé potravin řešit způsob, jakým se jimi nabízené potraviny dostanou ke spotřebitelům. Mohou jim je prodávat přímo nebo k tomu využít služeb jiných podnikatelů. Výběr vhodné varianty řešení musí učinit každý dodavatel tak, aby nalezl optimální řešení pro svůj podnikatelský záměr. Uplatní se zde standardní tržní mechanismy. Dodavatel se po vyhodnocení všech relevantních skutečností může rozhodnout vstoupit do smluvních vztahů s určitým odběratelem či odběrateli. Takto vzniklé dodavatelsko-odběratelské vztahy jsou založeny na smluvní svobodě jejich účastníků.

109. Dodavatelé a odběratelé nejsou soutěžiteli na stejném trhu. Dodavatelé působí na jednotlivých trzích potravin podle toho, jaký konkrétní druh potraviny nabízejí. Odběratelé zase podnikají na trhu nákupu potravin za účelem jejich dalšího prodeje, přičemž potraviny nakupují obvykle od dodavatelů působících na více těchto trzích. Prostřednictvím odběratelů se spotřebitelům zjednodušuje koupě potravin různých dodavatelů, neboť jsou nabízeny na jednom místě (typicky v maloobchodních prodejnách) v rámci celého sortimentu potravin. Závisí na vzájemném ujednání, zda a za jakých podmínek dodavatelé budou moci využít k prodeji jimi dodávaných potravin spotřebitelům prodejní místa odběratelů.

110. Přestože samotní odběratelé, nevyplývá-li z předmětu jejich podnikání něco jiného, nejsou soutěžiteli na trzích jednotlivých druhů potravin, jejich činnost z povahy věci ovlivňuje, jaké mají na těchto trzích postavení dodavatelé. Význam tohoto vlivu se přitom liší v rámci každého dodavatelsko-odběratelského vztahu. Dodavatel, který má na trhu určité potraviny dominantní postavení či jinou specifickou výhodu (například značka jím dodávaných potravin je všeobecně známá a populární mezi spotřebiteli), bude mít ve vztahu k jednotlivým odběratelům jinou vyjednávací pozici než dodavatel, jehož podíl na relevantním trhu potraviny je malý a jímž nabízené potraviny jsou z hlediska preferencí spotřebitelů lehce zaměnitelné s potravinami jiných dodavatelů. Zatímco v prvním případě bude mít odběratel sám vlastní zájem na tom, aby s ohledem na poptávku spotřebitelů nabízel právě konkrétní potravinu, ve druhém případě bude mít široký prostor zvolit si z nabídek potravin jednotlivých dodavatelů jen některé. Všechny tyto skutečnosti ovlivňují vyjednávací sílu dodavatelů i odběratelů při vzájemných jednáních.

111. Účelem zákona o významné tržní síle je odstranění některých nežádoucích praktik odběratelů, kteří mají v rámci dodavatelsko-odběratelských vztahů v oblasti nákupu potravin za účelem jejich dalšího prodeje a služeb s tím souvisejících takovou vyjednávací sílu, že jim umožňuje v rozporu se zásadou poctivého obchodního styku domoci se vůči slabším dodavatelům některých výhod. Problém se týká zejména některých praktik obchodních potravinových řetězců. Jde například o jejich schopnost působit na dodavatele způsobem, že tito jsou s ohledem na jejich slabší postavení fakticky nuceni poskytovat odběratelům různá peněžitá plnění, zpětně snižovat cenu, za kterou odběratelům dodávají potraviny, nebo se dodatečně přizpůsobovat jiným nevýhodným podmínkám, ačkoliv pro to neexistuje žádný spravedlivý důvod. Následkem těchto praktik může být vzhledem k souvisejícím nákladům na straně dodavatelů jednak zhoršení jejich postavení na relevantním trhu potravin, jednak narušení jejich schopnosti dodávat své zboží, a tím omezení výběru na straně spotřebitelů. O tom, že nejde jen o domácí problém, svědčí zájem nalézt řešení i na úrovni Evropské unie, jehož výsledkem je nově přijatá směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/633 ze dne 17. 4. 2019 o nekalých obchodních praktikách mezi podniky v zemědělském a potravinovém řetězci [dále jen „směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/633“], k jejíž transpozici do právních řádů členských zemí by mělo dojít do 1. 5. 2021.

112. V odstranění uvedených praktik tak lze spatřovat legitimní cíl omezení práva podnikat podle čl. 26 odst. 1 Listiny. Napadeným zákonem stanovená pravidla zakazující některá jednání odběratelů v dodavatelsko-odběratelských vztazích jsou vedena zájmem na zajištění poctivého obchodního styku a ochrany slabší strany. V širších souvislostech, byť nikoliv přímo, lze za sledovaný cíl považovat i zajištění fungování hospodářské soutěže na trzích zemědělských nebo potravinářských produktů.

113. V obecné rovině lze posoudit i námitky navrhovatelek rozporující potřebnost předmětné úpravy (ve smyslu její účelnosti, a nikoliv její šetrnosti vůči základnímu právu, do něhož je zasahováno, jak je tomu při provádění testu proporcionality), ať už s ohledem na již existující omezení vyplývající z občanského zákoníku a zákona o ochraně hospodářské soutěže, nebo s ohledem na tvrzení o nízké vyjednávací síle obchodních řetězců a nízké koncentraci maloobchodního trhu v České republice ve srovnání s jinými zeměmi Evropské unie. Tyto námitky jsou v podstatě věcným zpochybněním napadeného zákona, přičemž v rovině ústavněprávní přichází v úvahu jejich posouzení pouze z hlediska posledního kroku testu rozumnosti, zejména zda nejde o řešení svévolné či zjevně nezpůsobilé dosáhnout sledovaného cíle.

114. Ústavní soud nemůže přezkoumávat § 4 ve spojení s § 3 zákona o významné tržní síle z toho hlediska, zda by pro dosažení účelu tohoto zákona postačilo ponechání dosavadní soukromoprávní či veřejnoprávní úpravy. Neplyne-li z ústavního pořádku něco jiného, zákonodárce má široký prostor k úvaze nejen při vymezení účelu, jehož má být stanovením podmínek či omezení pro výkon podnikání nebo jiné hospodářské činnosti podle čl. 26 odst. 2 Listiny dosaženo, ale také při výběru konkrétního prostředku jeho dosažení, včetně toho, zda upřednostní úpravu soukromoprávní, nebo veřejnoprávní, případně jejich kombinaci.

115. Jakkoliv lze připustit, že zákaz zneužití významné tržní síly vyplývá – třeba i jen částečně – již z jednotlivých ustanovení občanského zákoníku (srov. zásadu poctivého obchodního styku podle § 7 a 1801 občanského zákoníku nebo zákaz zneužití hospodářského postavení k vytváření nebo k využití závislosti slabší strany podle § 433 občanského zákoníku), napadená zákonná úprava jej konkretizuje a současně jej stanoví jako veřejnoprávní povinnost, jejíž porušení je přestupkem. Nejde tedy o duplicitu zákonné úpravy.

116. Zákaz zneužití významné tržní síly se zároveň nekryje ani se zákazem zneužívání dominantního postavení na újmu jiných soutěžitelů nebo spotřebitelů podle § 11 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže. V tomto ohledu Ústavní soud přisvědčil argumentaci vlády a Úřadu, že ke zneužití významné tržní síly může dojít i ze strany odběratelů, kteří nemají dominantní postavení na trhu nákupu a prodeje potravin. Tržní síla odběratelů se vůči dodavatelům projevuje již tím, že může v podstatné míře ovlivňovat jejich schopnost uvádět na trh jejich výrobky. Řada z nich je totiž nabízena spotřebitelům právě prostřednictvím odběratelů. Zákaz zneužití významné tržní síly navíc neupravuje soutěž mezi jednotlivými odběrateli, nýbrž vztahy mezi odběrateli a dodavateli. Existence zákona o ochraně hospodářské soutěže nijak nezpochybňuje účel zákazu zneužití významné tržní síly a v podstatě nemá vliv na to, zda tento zákaz obstojí nebo neobstojí jako ústavně konformní omezení práva podnikat.

117. Ústavnímu soudu nepřísluší hodnotit zákaz zneužití významné tržní síly ani z toho hlediska, zda jeho stanovení bylo dostatečným způsobem opodstatněno empirickými údaji o vyjednávací síle či míře koncentrace odběratelů působících v České republice. Posouzení ústavnosti napadeného zákona má zodpovědět otázku, zda jím stanovené povinnosti v abstraktní rovině obstojí jako přípustný zásah do základních práv a svobod. Součástí tohoto posouzení však není a ani nemůže být úvaha o tom, zda aktuální společenské poměry skutečně vyžadovaly přijetí zákazu zneužití významné tržní síly. K takovéto úvaze je povolán výlučně zákonodárce v rámci svého politického rozhodnutí, zda přijme či zamítne určitý návrh zákona.

118. Hledání optimální regulace je často ovlivněno nutností přijmout řešení určitého aktuálního problému v konkrétním čase za konkrétních okolností. V těchto případech přitom není možné s jistotou předvídat veškeré pozitivní i negativní dopady této regulace na jednání jejích adresátů. Ke zvážení všech těchto aspektů slouží především parlamentní projednání návrhu zákona a v jeho rámci konfrontace odlišných názorů ohledně potřebnosti v něm obsažené úpravy. Právě zákonodárce měl – a to třeba i s přihlédnutím k údajům zmíněným navrhovatelkami – posoudit potřebnost přijetí napadeného zákona, přičemž ji mohl spatřovat jak v nutnosti reakce na dlouhodobé používání nežádoucích obchodních praktik ze strany odběratelů, tak i jen v zájmu na prevenci používání těchto praktik, aniž by v tomto směru byl dosavadní stav jakkoliv alarmující. Závěr zákonodárce o potřebnosti (ve smyslu účelnosti) přijetí zákona o významné tržní síle, respektive v něm obsaženého zákazu, je tak nutno vnímat jako jeho politické rozhodnutí, které Ústavní soud není oprávněn přehodnocovat.

119. Ústavnost zákazu zneužití významné tržní síly nezpochybňuje ani dosavadní rozhodovací praxe Úřadu či správních soudů, jež je nastíněna v podáních účastníků řízení, respektive Úřadu jako *amici curiae*. Skutečnost, že doposud bylo zahájeno a vedeno jen několik řízení podle zákona o významné tržní síle, z nichž část byla skončena zastavením řízení za současného přijetí závazků k odstranění závadného stavu podle § 6 odst. 2 tohoto zákona, sama o sobě nevypovídá o nezpůsobilosti předmětného zákazu vést k dosažení jím sledovaného cíle ani o absenci vlivu tohoto zákona na jednání jednotlivých odběratelů. Vlastní posouzení, do jaké míry je v tomto ohledu stávající zákonná úprava efektivní a zda ve výsledku skutečně přináší sledovaný účel, nebo zda by z těchto hledisek neměla být změněna nebo zrušena, nenáleží Ústavnímu soudu, nýbrž zákonodárci.

120. Pakliže tedy navrhovatelky namítají v obecné rovině nepotřebnost (zbytečnost) zákazu zneužití významné tržní síly podle § 4 ve spojení s § 3 zákona o významné tržní síle, jejich argumentace není způsobilá odůvodnit závěr o neústavnosti těchto ustanovení pro rozpor s čl. 26 odst. 1 a 2 Listiny.

XI.
Posouzení zákazu zneužití významné tržní síly z hlediska principu rovnosti a zákazu diskriminace

121. Zákaz zneužití významné tržní síly, jenž je vyjádřen v § 4 ve spojení s § 3 zákona o významné tržní síle, je podle navrhovatelek rovněž v rozporu s principem rovnosti před zákonem podle čl. 1 Listiny a zákazem diskriminace podle čl. 3 odst. 1 a čl. 4 odst. 3 Listiny a čl. 14 Úmluvy. Týká se totiž pouze jednoho hospodářského odvětví a v jeho rámci ukládá povinnosti jen odběratelům s významnou tržní silou, a nikoliv také dodavatelům s významnou tržní silou. Vůči obratovému kritériu podle § 3 odst. 4 zákona o významné tržní síle je zase namítáno, že zakládá nepřímou diskriminaci zahraničních obchodních řetězců, která má být v rozporu s právem Evropské unie.

XI./a
Shrnutí argumentace navrhovatelek

122. Navrhovatelky tvrdí, že napadený zákon se bez objektivního důvodu vztahuje jen na úzký sektor maloobchodního prodeje potravinářského zboží, v jehož rámci zakazuje některá smluvní ujednání, která jsou v jiných odvětvích hospodářství (například ve stavebnictví, přepravě nebo zasílatelství) obvyklá a povolená. Dále jsou přesvědčeny o nesouladu zákazu zneužití významné tržní síly s principem rovnosti před zákonem a zákazem diskriminace, neboť neexistuje legitimní důvod, pro který by mělo být připuštěno odlišné zacházení mezi odběrateli s významnou tržní silou a dodavateli s významnou tržní silou. Jestliže zákon nově formuluje jen správní delikty odběratelů, jde o tzv. axiologickou mezeru v zákoně. Navrhovatelky připouští, že existuje veřejný zájem na regulaci podnikání v oblasti prodeje potravin. Je však již otázkou, z jakého důvodu se má tento veřejný zájem týkat jen ochrany jedné ze smluvních stran, o níž ani nelze objektivně říct, že je vždy v postavení slabším. Správně by se měl týkat obou smluvních stran. V České republice je podle odborné literatury vyjednávací síla řetězců jednou z nejslabších v Evropě. V ekonomické realitě navíc nemůže obstát závěr, že významná tržní síla odběratele, u níž jde o slabší míru dominance, může přebít skutečnou dominanci (či monopolní postavení) dodavatele. Původně měl návrh novely zákona dopadat i na dodavatele s významnou tržní silou, na vládní úrovni však došlo – v rozporu se stanoviskem Legislativní rady vlády – bez jakéhokoliv odůvodnění k takové jeho změně, že se na dodavatele dále nevztahoval.

123. Zákon o významné tržní síle podle navrhovatelek nepřípustně rozlišuje mezi jednotlivými odběrateli. Definice významné tržní síly je natolik neurčitá, že v praxi lze zákon vztáhnout jen k těm odběratelům, kteří splňují právní domněnku vyjádřenou obratovým kritériem podle § 3 odst. 4 napadeného zákona, podle níž má významnou tržní sílu odběratel, jehož obrat za prodej potravin a služeb s tím souvisejících na území České republiky přesáhne 5 mld. Kč za poslední ukončené účetní období v délce 12 měsíců. Předmětná domněnka ovšem působí i nepřímo diskriminačně vůči zahraničním obchodním řetězcům. Čeští maloobchodní prodejci (s výjimkou některých společností) totiž s vysokou pravděpodobností nesplňují uvedené podmínky. To, že jde o účel zákona, měli v průběhu projednávání zákona č. 50/2016 Sb. potvrdit i předseda Úřadu Ing. Petr Rafaj a poslanec Ing. Milan Urban.

124. Uvedený diskriminační účinek zakládá nesoulad zákona se Smlouvou o fungování Evropské unie a směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES ze dne 12. 12. 2006 o službách na vnitřním trhu. Navrhovatelky zdůrazňují, že Komise v minulosti posuzovala obdobnou zákonnou úpravu obsaženou v někdejším slovenském zákonu o obchodních řetězcích (zákon č. 358/2003 Z. z. o obchodných reťazcoch), jež byla rovněž založena na obratovém kritériu. Komise tehdy jednoznačně konstatovala porušení pravidel volného pohybu. Další rozpor s právem Evropské unie, jakož i s cíli, o které v této oblasti Komise usiluje, byl shledán v tom, že napadený zákon nezajišťuje rovnou a spravedlivou soutěž pro všechny korporace, a nepřispívá tak k lepšímu fungování evropských trhů. Jeho jednostranný přínos lze spatřovat jen ve vztahu k dodavatelům zboží obchodním řetězcům, i to však jen zdánlivě. Skryté poskytování výjimek pro některé subjekty totiž narušuje hospodářskou soutěž a otevírá prostor pro vznik monopolů. Zákon přináší novou regulatorní zátěž

bez odpovídajícího přínosu pro národní legislativu a konkurenceschopnost a lze v něm spatřovat další projev tzv. gold-platingu (tj. nežádoucího rozšiřování obsahu směrnic při jejich implementaci do národního práva), jehož negativními vlivy na podnikatele se Komise dlouhodobě zabývá. Navrhovatelkám není známo, že by úmysl přijmout novelu zákona o významné tržní síle byl Komisi notifikován.

XI./b
Vyjádření vlády

125. Vláda se vyjádřila k jednotlivým námitkám navrhovatelek ohledně údajného diskriminačního charakteru napadeného zákona, jež směřovaly do tří hlavních oblastí. Předně nesouhlasí s tím, že k diskriminaci dochází úzkým sektorovým zaměřením působnosti zákona, jehož objektem jsou pouze dodavatelsko-odběratelské vztahy v potravinářském maloobchodu. Z pohledu vlády představuje tato právní úprava specifický nástroj ochrany vzájemných vztahů mezi dodavateli a odběrateli, a to s ohledem na specifičnost subjektů, jichž se tato úprava týká. Vláda je přesvědčena o potřebnosti veřejnoprávní úpravy dodavatelsko-odběratelského řetězce v dané oblasti. Na existenci regulace prostřednictvím napadeného zákona je dostatečný veřejný zájem. Do budoucna nicméně nelze vyloučit rozšíření působnosti zákona na další sektory výroby či služeb, ve kterých by se mohly projevovat stejné vztahy jako mezi dodavateli a odběrateli potravin. Doposud však nebyly k dispozici jednoznačné a dostatečné doklady o tom, že by se zneužívání významné tržní síly zásadním způsobem projevovalo i v jiných hospodářských odvětvích.

126. Druhá oblast námitek se týká toho, že napadený zákon postihuje jen jednu stranu dodavatelsko-odběratelských vztahů. Vláda zde vychází z vyjádření předsedy Úřadu, které reflektuje výkon dozorové kompetence Úřadu nad dodržováním zákona a podle něhož jsou uvedené vztahy dost nevyvážené a dochází ke zneužívání postavení některých odběratelů, a nikoliv dodavatelů. Napadený zákon tudíž reguluje chování a postihuje jen ty subjekty na trhu, které své postavení a vyjednávací sílu zneužívají. Podle vlády nelze přisvědčit tvrzení, že významná tržní síla odběratele je považována za jakousi slabší formu dominance na relevantním trhu nákupu, která přebíjí skutečnou dominanci dodavatele na relevantním trhu prodeje. Takové závěry je nutno odmítnout s poukazem na možný restriktivní výklad § 3 napadeného zákona, podle něhož se věcná působnost tohoto zákona nevztahuje na případy, kdy se dodavatel odběratele s významnou tržní silou nachází v dominantním postavení podle § 10 zákona o ochraně hospodářské soutěže.

127. Podstatou třetí oblasti námitek je tvrzená nerovnost a diskriminace, jež se má projevovat tím, že napadený zákon cílí, byť nikoliv výslovně, na zahraniční obchodní řetězce. Za diskriminační je považováno již samotné vymezení významné tržní síly za pomoci obratového kritéria. Vláda ale tyto námitky odmítá. Napadený zákon sám o sobě neobsahuje žádné kritérium, na jehož základě by se uplatnil pouze na zahraniční subjekty. Ochrana dodavatelů, jakožto cíl sledovaný předmětnou legislativní úpravou, může být právně aprobovatelná jen v případech, kdy odběratel disponuje takovou vyjednávací silou, která mu umožňuje vynutit si jednostranně výhodnější podmínky. Logicky zde tedy musí existovat určitý potenciál ke zneužití vyjednávací síly odběratele. Zákon o významné tržní síle toto reflektuje v § 3 odst. 4 stanovením vyvratitelné právní domněnky existence významné tržní síly u subjektů, které překročí určitou výši obratu. Tento zákon se ale vztahuje i na odběratele, jejichž pozice odpovídá kritériím popsaným v § 3 odst. 2 napadeného zákona, aniž by dosahovali uvedeného obratu. Obratové kritérium existence významné tržní síly je nutno pojímat jako vyvratitelnou právní domněnku a nelze je bez dalšího použít pro stanovení subjektů, které podléhají regulaci. Podstatné je posouzení síly jejich vyjednávací pozice vzhledem k dodavatelům, což ovšem znamená, že zde nelze dovozovat žádný diskriminační charakter. Vláda nakonec uvádí, že míra případné diskriminace musí být poměřována vzhledem k zájmu, který zákon chrání. To, že zákon stanovil pro jednu skupinu odběratelů více povinností, ještě neznamená jeho rozpor s ústavním pořádkem. Určující je, zda je takovýto diskriminační účinek vyvážen veřejným zájmem a zda je výsledku možné dosáhnout s co nejmenšími zásahy do práv dotčených subjektů.

XI./c
Vyjádření Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže

128. Úřad se k jednotlivým námitkám vyjádřil tak, že zákon o významné tržní síle nevytváří žádnou diskriminaci, a to ani mezi dodavateli a odběrateli, ani mezi odběrateli navzájem. Při zjišťování, zda odběratel disponuje významnou tržní silou, je Úřad povinen vymezit relevantní trh a zkoumat pozici odběratele na tomto trhu, což činí podle § 3 odst. 2 napadeného zákona při zohlednění struktury trhu, překážky vstupu na trh a finanční síly. Jestliže by zjistil, že některý z dodavatelů disponuje vyvažující silou, pro kterou si vůči němu odběratel není schopen vynutit výhodu, pak ve vztahu mezi takto silným dodavatelem a odběratelem nelze konstatovat zneužití významné tržní síly.

129. Základ pro konstatování, zda má ten či onen odběratel potravin na relevantním trhu významnou tržní sílu, a tedy i určitou zvláštní odpovědnost ve vztahu ke svým dodavatelům, podává zákonná definice významné tržní síly. Její součástí je podle § 3 odst. 4 zákona o významné tržní síle také vyvratitelná domněnka její existence, založená na obratu dosaženém za prodej potravin a služeb s tím souvisejících, která je doplněna o demonstrativní výčet kritérií, jejichž prostřednictvím lze danou domněnku vyvrátit. Neplatí, že tato domněnka je vyvratitelná jen zdánlivě. Zvláštní odpovědností podle zákona o významné tržní síle ale může oplývat i odběratel, který nedosáhl stanovené hranice obratu, avšak po zhodnocení dodatečných kritérií existence významné tržní síly podle § 3 odst. 2 napadeného zákona vyšlo na základě shromážděných podkladů najevo, že je dostatečně silný na to, aby byl schopen vynutit si vůči dodavatelům potravin nespravedlivou výhodu. Skutečnost, že se Úřad vážně zabývá těmito dalšími kritérii sloužícími k potvrzení či vyvrácení domněnky významné tržní síly, plyne i z rozhodnutí ve věci COOP Centrum družstvo, na které Úřad odkazuje. Bez přezkoumání a vyhodnocení těchto kritérií by Úřad nemohl učinit závěr, že určitý odběratel disponuje významnou tržní silou a že se dopustil správního deliktu.

130. Mezi subjekty, které teoreticky (jen podle výše obratu) mohou podléhat zákonu o významné tržní síle, spadají podle Úřadu obchodní řetězce Kaufland, Ahold, Tesco, Lidl, Penny Market, Makro, Globus, Billa, JIP východočeská, COOP Centrum družstvo, HRUŠKA a COOP Morava. Již s ohledem na tento výčet Úřad nemůže přisvědčit námitce, podle níž se zákon o významné tržní síle diskriminačně vztahuje jen na zahraniční obchodní řetězce, neboť dopadá i na obchodní řetězce čistě národní. To, zda opravdu všechny z nich disponují významnou tržní silou, je záležitostí podrobného dokazování v rámci příslušných správních řízení. Větší počet zahraničních subjektů není dán obratovým kritériem, ale jinými okolnostmi, mezi něž patří globalizace a volný trh v rámci Evropské unie. Úřad hodnotí pozitivně, že v České republice existují natolik velké národní řetězce, že mohou i jen v omezené míře konkurovat nadnárodním společnostem. V důsledku uplatňování nekalých obchodních praktik však může dojít k situaci, kdy národní obchodní řetězce budou z trhu vytlačeny a nahrazeny pouze zahraničními řetězci. Regulace nekalých obchodních praktik je zjevně potřebná nejen pro kultivaci smluvních vztahů mezi odběrateli a dodavateli, ale rovněž pro zachování menší míry koncentrace trhu na straně odběratelů a větší nabídky a vyšší kvality služeb pro spotřebitele.

XI./d
Replika navrhovatelky b)

131. Ačkoliv navrhovatelka b) vítá přístup Úřadu, podle něhož se napadený zákon neuplatní ve vztazích odběratelů, kteří mají významnou tržní sílu, s velkými, často dominantními dodavateli potravin, takovýto výklad jde dalece za doslovné znění tohoto zákona. Zejména konstrukce objektivní významné tržní síly podle § 3 odst. 1 zákona o významné tržní síle s takovýmto korektivem nepočítá. S tím pak souvisí i tvrzení Úřadu, že ve své rozhodovací praxi údajně vždy důkladně zkoumá, zda neexistují skutečnosti, které by mohly vyvrátit domněnku podle § 3 odst. 4 zákona o významné tržní síle. Z bližších analýz této rozhodovací praxe se totiž podává, že takový přezkum neopouští formální rovinu. Ve skutečnosti neexistují žádné rozumné prostředky, jimiž lze vyvrátit působení této domněnky nebo prokázat, že odběratel není schopen si nespravedlivou výhodu vynucovat. K praktickému vyvrácení uvedené domněnky dosud nikdy nedošlo. Úřad přitom přistupuje k vymezování potravino-

vého trhu jako celku. Předpokládá, že obchodním řetězcům nezáleží například na tom, zda budou místo soli od dodavatelů odebírat, a tedy i prodávat spotřebitelům, mléčné výrobky. Tento do značné míry absurdní přístup má za následek, že obchodní řetězce se v analýzách Úřadu vždy zdánlivě jeví jako silnější subjekt, a to i v porovnání s dodavateli, kteří jsou na svém produktovém trhu dominantní. Omezené použití zákona ze strany Úřadu neumožňuje podrobit správnost takového postupu soudnímu přezkumu, nicméně o jeho správnosti lze skutečně pochybovat. V praxi Úřad zřejmě nikdy nedospěje k závěru, že by se v určitém dodavatelsko-odběratelském vztahu napadený zákon neuplatnil nebo že obratová domněnka významné tržní síly je v daném případě vyvrácena. Navrhovatelka b) proto setrvává na námitce, že daná domněnka je v praxi nevyvratitelná.

132. Je paradoxní, že vláda i Úřad odmítají argument diskriminačního dopadu napadeného zákona na dodavatele poukazem na to, že pokud by byl dodavatel v dominantním postavení, bude na něj dopadat zákon o ochraně hospodářské soutěže. Vláda se tak podle navrhovatelek vlastně dovolává právní úpravy v zákoně o ochraně hospodářské soutěže, kterou považuje za dostatečnou ve vztahu k postavení dodavatelů, avšak nedostatečnou ve vztahu k postavení odběratelů. Takovéto zdůvodnění je zjevně nepřípustně selektivní a vnitřně rozporné. Z vyjádření vlády ani Úřadu se nepodávají (empirické) argumenty, z nichž by vyplynulo, že odběratelé své postavení zneužívají. Stejně tak nebylo ničím doloženo tvrzení, že vztahy s velkými odběrateli jsou pro dodavatele existenčně důležité. Stát místo toho, aby chránil obě strany smluvního vztahu, vystupuje selektivně ve prospěch jedné strany, čímž je narušován princip rovnosti. Vzhledem k obrovskému množství odběratelů působících na trhu je prostředí natolik konkurenční, že umožňuje dodavatelům přeorientovat svoji nabídku v případě nezájmu velkých odběratelů směrem k odběratelům ostatním.

133. Tvrzená diskriminační povaha napadeného zákona vyplývá ze skutečností, že dopadá pouze na jednu stranu příslušných obchodních vztahů a že je konstruován tak, aby podle něj byly postihovány zejména zahraniční subjekty. Úřad ve svém vyjádření naznačuje, že není vyloučeno použít zákon o významné tržní síle diskriminačně, a to cíleně v neprospěch zahraničních obchodních řetězců. Navrhovatelka b) již uvedla, že empirická zjištění nepodporují důvodnost přijetí zákona. Úřad si navíc ve vyjádření neodpouští velice silně a negativně zabarvené výroky namířené proti odběratelům. Příkladem je tvrzení, že obchodní řetězce omezují základní práva a svobody dodavatelů potravin a že je vykořisťují. Lze dokonce říct, že Úřad demonstruje své odhodlání využívat napadený zákon k ochraně českých obchodních řetězců na úkor jejich zahraničních konkurentů, což neodpovídá ani účelu tohoto zákona, ani poslání Úřadu. Navrhovatelka b) konstatuje, že v konečném důsledku by o případné nepřípustné diskriminaci založené uplatňováním zákona rozhodovaly nezávislé soudy, avšak tato ochrana nemusí být dostatečná. Bude totiž poskytována *ad hoc*, přičemž předmět řízení nemusí umožnit adekvátně doložit ani nepřípustnou diskriminaci plynoucí ze zákona, ani případný diskriminační přístup Úřadu k různým subjektům. Ten se projeví až v různých správních řízeních, jejichž výsledky nebude možné v rámci řízení o konkrétní správní žalobě adekvátně využít. Uvedené situaci lze podle navrhovatelky b) čelit pouze zrušením zákona, případně jeho vybraných ustanovení.

XI./e
Východiska posouzení zákazu zneužití významné tržní síly z hlediska zásady rovnosti

134. Zákon o významné tržní síle stanoví odběratelům s významnou tržní silou řadu povinností, jejichž neústavnost spatřují navrhovatelky v tom, že se v rozporu se zásadou rovnosti uplatní jen v dodavatelsko-odběratelských vztazích maloobchodního prodeje potravin a v jejich rámci jen vůči odběratelům, z nichž většina je navíc zahraničními obchodními řetězci. Ústavní soud se musel s takto formulovanými námitkami vypořádat v tom smyslu, zda vůči dotčeným odběratelům neopodstatňují závěr o omezení jejich základního práva podnikat podle čl. 26 odst. 1 Listiny způsobem, který je v rozporu s principem rovnosti podle čl. 1 Listiny a zákazem diskriminace podle čl. 3 odst. 1 Listiny.

135. K porušení zásady rovnosti nedochází jen proto, že s různými subjekty je zacházeno různě. Již Ústavní soud České a Slovenské Federativní Republiky vyslovil závěr, že rovnost nelze chápat jako kategorii absolutní a že vždy o ní musí být uvažováno jako o rovnosti relativní, požadující od-

stranění neodůvodněných rozdílů (nález ze dne 8. 10. 1992 sp. zn. Pl. ÚS 22/92, uveřejněn pod č. 11 ve Sbírce usnesení a nálezů Ústavního soudu ČSFR). Takovéto pojetí rovnosti je pevnou součástí ustálené rozhodovací praxe Ústavního soudu, který ve svých rozhodnutích mnohokrát připustil zákonem založenou nerovnost, jestliže ji bylo možné odůvodnit na základě ústavně akceptovaných hledisek. Podstatné je, aby s různými subjekty, které se nacházejí ve stejné nebo srovnatelné situaci, nebylo zacházeno rozdílně, aniž by pro takovýto postup existovaly objektivní a rozumné důvody [např. nález ze dne 21. 1. 2003 sp. zn. Pl. ÚS 15/02 (N 11/29 SbNU 79; 40/2003 Sb.)]. Nerovnost nesmí být založena na libovůli. Nerovnost nesmí vést k tomu, že by někomu nebyla zaručena základní práva a svobody z některého z důvodů zakázaných ústavním pořádkem [blíže k zásadě rovnosti srov. např. nález ze dne 4. 6. 1997 sp. zn. Pl. ÚS 33/96 (N 67/8 SbNU 163; 185/1997 Sb.), nález ze dne 25. 6. 2002 sp. zn. Pl. ÚS 36/01 (N 80/26 SbNU 317; 403/2002 Sb.), nález sp. zn. Pl. ÚS 7/03, nález ze dne 15. 5. 2012 sp. zn. Pl. ÚS 17/11 (N 102/65 SbNU 367; 220/2012 Sb.) nebo nález sp. zn. Pl. ÚS 32/17].

136. Nerovné zacházení mezi jednotlivci či skupinami osob ještě neznamená neústavnost opatření, které je jeho příčinou. K posouzení, zda takovéto nerovné zacházení obstojí jako ústavně konformní, slouží test přímé diskriminace, jenž sestává z posloupnosti několika otázek, a to 1. zda jde o srovnatelné jednotlivce nebo skupiny, 2. zda je s nimi zacházeno odlišně na základě podezřelého důvodu, 3. zda je odlišné zacházení dotčenému jednotlivci nebo skupině k tíži, ať už uložením břemene, nebo odepřením dobra, a 4. zda je toto odlišné zacházení ospravedlnitelné, tedy zda sleduje legitimní cíl a je přiměřené [srov. např. nález ze dne 16. 10. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 53/04 (N 160/47 SbNU 111; 341/2007 Sb.), bod 29, nález ze dne 28. 1. 2014 sp. zn. Pl. ÚS 49/10 (N 10/72 SbNU 111; 44/2014 Sb.), bod 34, nebo nález ze dne 11. 2. 2020 sp. zn. Pl. ÚS 4/17 (148/2020 Sb.), bod 173].

137. Budou-li odpovědi na první tři otázky kladné, pak půjde o neústavní nerovnost, ledaže posuzované opatření obstojí v testu proporcionality (bod 104 tohoto nálezu) jako přiměřený zásah do ústavně zaručeného základního práva. Podezřelým může být jakýkoliv důvod, jehož použití jako kritérium rozlišování pro přiznání určitých práv zakazuje nebo omezuje ústavní pořádek. Zejména je třeba upozornit na čl. 3 odst. 1 Listiny, podle něhož se základní práva a svobody zaručují všem bez rozdílu pohlaví, rasy, barvy pleti, jazyka, víry a náboženství, politického či jiného smýšlení, národního nebo sociálního původu, příslušnosti k národnostní nebo etnické menšině, majetku, rodu nebo jiného postavení.

138. Skutečnost, že k nerovnému zacházení nedochází přímo na základě určitého podezřelého důvodu, neznamená, že by takovýto následek nemohl být dán fakticky. Nerovné zacházení může mít formu přímé i nepřímé diskriminace, z nichž každá vede ke stejnému negativnímu následku [nález ze dne 30. 4. 2009 sp. zn. II. ÚS 1609/08 (N 105/53 SbNU 313)]. Přímou diskriminací se obecně rozumí takové jednání, včetně opomenutí, kdy se s jednou osobou zachází méně příznivě, než se zachází nebo zacházelo nebo by se zacházelo s jinou osobou ve srovnatelné situaci, a to na základě některého z podezřelých důvodů. V případě nepřímé diskriminace zase dochází k odlišnému zacházení na základě zdánlivě neutrálního kritéria, které však ve svém důsledku specificky znevýhodňuje skupinu osob vymezenou právě některým z podezřelých důvodů oproti ostatním. Jinými slovy, toto kritérium dopadá na příslušníky chráněné skupiny způsobem, jako kdyby o podezřelý důvod skutečně šlo.

139. O nepřímé diskriminaci lze uvažovat pouze jako o faktickém důsledku určité relevantní praxe, kterou je třeba rozumět souhrn jednotlivých případů, v nichž bylo (nebo má být) určité neutrální kritérium aplikováno shodným či srovnatelným způsobem. Závěr o tom, že určitá praxe měla za následek nepřímou diskriminaci, neznamená, že v jejím rámci musel být znevýhodněn každý příslušník chráněné skupiny, v jehož případě bylo aplikováno příslušné neutrální kritérium. Vypovídá však o tom, že k takovémuto znevýhodňování v podstatné míře skutečně docházelo, přičemž v jednotlivých individuálních případech, z nichž tato praxe sestává, nelze přesvědčivě odlišit, zda tomu tak skutečně bylo, nebo nikoliv. Již z tohoto důvodu lze předpoklad nepřímé diskriminace vyvrátit vždy jen ve vztahu k určité relevantní praxi jako celku (srov. rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 13. 11. 2007 ve věci stížnosti č. 57325/00 *D. H. a ostatní proti České republice*, bod 209). Jestliže by totiž uvedené odlišení bylo možné rozumně provést i v jednotlivých případech, znamenalo by to, že tyto případy diskriminace lze posuzovat nezávisle na celkovém hodnocení této

praxe, a to z hlediska případné diskriminace přímé. Posuzování nepřímé diskriminace by za těchto okolností postrádalo smysl [nález ze dne 12. 8. 2015 sp. zn. III. ÚS 1136/13 (N 143/78 SbNU 209), body 43 a 45].

140. Ústavní soud se v minulosti opakovaně zabýval ústavními stížnostmi, v nichž stěžovatelé uplatňovali námitky, podle nichž měly obecné soudy v jejich případě nesprávně posoudit, zda nedošlo k nepřímé diskriminaci na základě určitého zdánlivě neutrálního kritéria. Při hodnocení těchto námitek použil Ústavní soud test nepřímé diskriminace, který ve své rozhodovací praxi formuloval Evropský soud pro lidská práva (srov. rozsudek *D. H. a ostatní proti České republice*, bod 184 a násl., nebo rozsudek ze dne 29. 1. 2013 ve věci stížnosti č. 11146/11 *Horváth a Kiss proti Maďarsku*, bod 105, dále též např. rozsudek ze dne 4. 5. 2001 ve věci stížnosti č. 24746/94 *Hugh Jordan proti Spojenému království*, bod 154, nebo rozsudek ze dne 20. 6. 2006 ve věci stížnosti č. 17209/02 *Zarb Adami proti Maltě*, bod 76) a který je současně východiskem ústavně konformního použití § 133a občanského soudního řádu v soudních řízeních, kdy je žalobcem tvrzena nepřímá diskriminace.

141. V těchto soudních řízeních leží důkazní břemeno zpočátku na žalobci, který musí prokázat, že 1. na první pohled neutrální kritérium dopadá o poznání silněji na chráněnou skupinu (definovanou podle některého z podezřelých důvodů) a že 2. je členem takové chráněné skupiny. Prokázáním těchto dvou podmínek je dán předpoklad nepřímé diskriminace s ohledem na všechny příslušníky dané chráněné skupiny. Tím se břemeno tvrzení a důkazní přesouvá na protistranu, která musí buď 3. popřít kterékoliv ze dvou výše uvedených tvrzení (kupř. tím, že není dán výrazný dopad na chráněnou skupinu anebo že jeho pravým důvodem je něco jiného než podezřelý diskriminační důvod anebo že žalobce sám do dané skupiny nepatří apod.) anebo 4. prokázat, že pro nepřiměřené znevýhodnění chráněné skupiny existuje objektivní a rozumné zdůvodnění, tedy že šlo o opatření sledující legitimní cíl a prostředky k jeho dosažení byly vhodné, nezbytné a přiměřené (k posledně uvedenému kroku viz rozsudek Evropského soudu pro lidská práva *D. H. a ostatní proti České republice*, bod 196; srov. též rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 18. 2. 1999 ve věci stížnosti č. 29515/95 *Larkos proti Kypru*, bod 29).

142. Při rozhodování o zrušení zákonů nebo jiných právních předpisů podle čl. 87 odst. 1 písm. a) a b) Ústavy takto vymezený test přirozeně nelze použít, neboť v něm nejde o spor žalobce a žalovaného v konkrétní věci. Přezkum ústavnosti zákona nebo jiného právního předpisu Ústavní soud provádí vždy v abstraktní rovině, aniž by byl vázán argumentací či důkazními návrhy účastníků nebo vedlejších účastníků řízení. Pro účely svého rozhodnutí je oprávněn si sám zajistit důkazy, jejichž provedení považuje za nezbytné pro posouzení, zda použití právního předpisu fakticky působí diskriminačně na základě určitého neutrálního kritéria. Přesto lze při abstraktním posouzení nepřímé diskriminace z uvedeného testu vyjít alespoň potud, že i v tomto případě je třeba hodnotit, 1. zda na první pohled neutrální kritérium dopadá o poznání silněji na chráněnou skupinu a 2. zda pro nepřiměřené znevýhodnění chráněné skupiny existuje objektivní a rozumné zdůvodnění (k podrobnostem posuzování nepřímé diskriminace viz nález sp. zn. III. ÚS 1136/13). Tyto dílčí otázky se logicky uplatní při posuzování nepřímé diskriminace v případě jakéhokoliv opatření, a to bez ohledu na to, na základě jakého neutrálního kritéria toto opatření zakládá nerovnost mezi dvěma srovnatelnými skupinami subjektů a na základě jakého podezřelého důvodu má reálně docházet k nepřípustné diskriminaci.

XI./f
Omezení zákazu zneužití významné tržní síly na jedno odvětví hospodářství

143. Ústavní soud se postupně zabýval jednotlivými okruhy námitek navrhovatelek ohledně rozporu napadeného zákona s principem rovnosti podle čl. 1 Listiny a zákazu diskriminace podle čl. 3 odst. 1 Listiny. Prvnímu z nich lze v podstatě rozumět tak, že směřuje vůči selektivnímu přístupu zákonodárce, který se rozhodl zakázat některá ujednání jen pro úzký sektor maloobchodního prodeje potravin, ačkoliv v jiných hospodářských odvětvích jsou takováto jednání obvyklá a povolena. Navrhovatelky samozřejmě nepožadují, aby byl zákaz zneužití významné tržní síly vztažen i na tato hospodářská odvětví, a svou námitkou zpochybňují především samotnou účelnost napadené regulace.

144. Je zřejmé, že takto formulovaná námitka se spíše než zásady rovnosti týká obecného oprávnění zákonodárce různě regulovat právní vztahy v jednotlivých hospodářských odvětvích. Postavení subjektů podnikajících ve dvou různých oblastech (například jeden podnikající v maloobchodním prodeji potravin a druhý ve stavebnictví) sice může být z hlediska některých právních vztahů srovnatelné (například oba budou poplatníky daně z příjmu), nemusí však tomu tak být vždy. Ani skutečnost, že určitá ujednání se vyskytují ve více hospodářských odvětvích, ještě nečiní postavení těchto subjektů bez dalšího srovnatelným. Zákonodárce nemá ústavní povinnost podrobit stejné či srovnatelné regulaci jednotlivá odvětví podnikání jen proto, že praxe každého z nich obsahuje některé společné prvky. V rámci svého uvážení může vždy zvažovat, zda takovouto regulaci reálné poměry skutečně vyžadují. Zatímco totiž v jednom hospodářském odvětví může určitá praxe fungovat bez podstatných problémů pouze na základě občanského zákoníku či jiných obecných právních předpisů, v jiném může být naopak nevyhnutné přijmout zvláštní úpravu, která tuto praxi usměrní či zakáže, a to třeba i úpravu veřejnoprávní.

145. Předmětná námitka byla navrhovatelkami uplatněna pouze v obecné rovině, bez vymezení, které srovnatelné subjekty by měly být v důsledku napadené právní úpravy v nerovném postavení. Ústavní soud proto tuto námitku vyhodnotil jako neopodstatněnou.

XI./g
Námitka odlišného zacházení mezi odběrateli s významnou tržní silou
a dodavateli s významnou tržní silou

146. Porušení zásady rovnosti podle čl. 1 Listiny je dále spatřováno v tom, že zákon o významné tržní síle stanoví povinnosti pouze odběratelům s významnou tržní silou, nikoliv však také dodavatelům s významnou tržní silou. Podle navrhovatelek tak zákon postihuje jen jednu stranu dodavatelsko-odběratelských vztahů, ačkoliv nelze vyloučit, že v řadě případů bude mít místo odběratele silnější postavení právě dodavatel.

147. Tento okruh námitek rovněž směřuje k samotné koncepci napadeného zákona. Ústavní soud podotýká, že zákaz zneužití významné tržní síly je ve své podstatě souborem dílčích zákazů, jež slouží ochraně dodavatele proti některým nekalým praktikám vyskytujícím se v dodavatelsko-odběratelských vztazích v oblasti nákupu potravin za účelem jejich dalšího prodeje a služeb s tím souvisejících. Jednotlivé povinnosti podle § 4 odst. 2 zákona o významné tržní síle mají s ohledem na svůj obsah smysl jen za předpokladu, že jsou adresovány odběrateli. Stejně tak je namístě odpovědnost za přestupek spočívající v nesjednání povinných náležitostí smlouvy podle § 3a zákona o významné tržní síle jen na straně odběratele. Tyto náležitosti slouží právě ochraně dodavatele. Lze-li proto někde uvažovat o možnosti srovnatelného vymezení povinností odběratelů s významnou tržní silou i dodavatelů s významnou tržní silou, a to při obdobném vymezení významné tržní síly na straně dodavatelů, pak jen v rovině obecného zákazu jejího zneužití. V oblasti soukromoprávní je rovné postavení odběratelů i dodavatelů zajištěno obecným zákazem zneužití hospodářského postavení k vytváření nebo k využití závislosti slabší strany podle § 433 občanského zákoníku.

148. Dále je třeba uvést, že i kdyby bylo možné provést test přímé diskriminace ve smyslu, zda k ní nedochází tím, že se zákaz zneužití významné tržní síly vztahuje jen na odběratele, prvním krokem by bylo posouzení, zda jde v případě odběratelů s významnou tržní silou a dodavatelů s významnou tržní silou o srovnatelné subjekty. Podle Ústavního soudu ovšem na tuto otázku nelze odpovědět kladně. Přestože odběratelé i dodavatelé vstupují společně do smluvních vztahů, vyjednávací síla každého z nich se odvíjí od jiných skutečností. V případě odběratelů je dána jejich schopností nabídnout spotřebitelům v jednom prodejním místě celý sortiment potravin, jakož i dalšími skutečnostmi, jako jsou například oblíbenost a návštěvnost jednotlivých prodejních míst, jejich umístění v rámci obchodních center či jako samostatných hypermarketů apod. Pro vyjednávací sílu dodavatelů je zase určující především jejich postavení na jednom či více relevantních trzích potravin. Zásadní může být třeba hodnota značky, pod kterou dodávají potravinové zboží. Odlišnost existuje

i v možných následcích případného zneužití silnějšího postavení v dodavatelsko-odběratelských vztazích. Zneužití významné tržní síly může poškodit jednotlivé dodavatele neodůvodněným tlakem na snižování cen, za které od nich odběratelé nakupují potraviny. Dodavatel v dominantním postavení, jenž působí pouze na jednom či některých trzích potravin, zase může v určité míře ovlivnit zisk odběratele nebo může odběratele tlačit k tomu, aby nenakupoval potraviny od jiných soutěžitelů na těchto trzích, a tím nepřímo ovlivňovat hospodářskou soutěž na tomto trhu.

149. Ústavní soud má za to, že příčiny i rizika spojená se silnějším postavením některého z účastníků dodavatelsko-odběratelských vztahů v oblasti nákupu potravin za účelem jejich dalšího prodeje a služeb s tím souvisejících se na straně každého z nich liší. Případná regulace jejich jednání vyžaduje samostatné posouzení účelnosti jednotlivých zákazů či omezení jak vůči dodavatelům, tak vůči odběratelům. Z ničeho neplyne, že pokud zákonodárce shledal věcné důvody pro podrobnější veřejnoprávní úpravu jednání odběratele za účelem zamezení zneužití významné tržní síly, je třeba obdobně upravit i jednání dodavatele. Jde o dva odlišné předměty právní regulace. Zákonodárce se může u každého z nich rozhodnout, zda a v jaké podobě veřejnoprávní regulaci přijme nebo zda ponechá stav bez takovéto regulace. Ani v této části argumentace navrhovatelek nejsou jejich návrhy důvodné.

XI./h

Námitka nepřímé diskriminace zahraničních obchodních řetězců v důsledku použití kritéria ročního obratu ve výši 5 mld. Kč

150. Třetí související okruh námitek navrhovatelek se týká kritéria obratu ve výši 5 mld. Kč podle § 3 odst. 4 zákona o významné tržní síle, jež fakticky dotváří definici významné tržní síly a jehož naplnění je určující pro závěr, zda jí odběratel disponoval, a mohl se tak dopustit jejího zneužití (viz bod 71 nálezu). Podle navrhovatelek toto kritérium zakládá v rozporu s čl. 26 odst. 1 Listiny ve spojení s čl. 1 a čl. 3 odst. 1 Listiny nepřímou diskriminaci zahraničních obchodních řetězců působících v České republice, neboť převážně tyto dosahují obrat v takto stanovené výši.

151. Stanovení kritéria čistého obratu odběratele ve výši 5 mld. Kč bylo součástí napadeného zákona od počátku jeho účinnosti (§ 3 odst. 3 zákona o významné tržní síle, ve znění účinném do 5. 3. 2016). Novelizace provedená zákonem č. 50/2016 Sb. toto kritérium upravila v tom smyslu, že předmětná částka se týká jen obratu odběratele za prodej potravin a služeb s tím souvisejících za poslední ukončené období v délce 12 měsíců, případně takto vymezeného obratu odběratele, který je ovládanou osobou, společně s obratem odběratele, který je osobou ovládající, nebo takto vymezeného obratu nákupní aliance. Toto obratové kritérium zakládá odlišný rozsah povinností pro dvě skupiny odběratelů: pro ty, jejichž obrat za prodej potravin a služeb přesáhne částku 5 mld. Kč za stanovené období, a pro ty, u nichž tomu tak není. Ústavní soud provedl test přímé diskriminace za účelem zjištění, zda samotné obratové kritérium mezi těmito dvěma skupinami nezakládá neústavní diskriminaci.

152. V prvním kroku testu se Ústavní soud zaměřil na otázku, zda jde v případě obou skupin odběratelů o skupiny srovnatelné. Není žádných pochyb, že tomu tak je. Obě sestávají z podnikatelů se stejným předmětem podnikání, kteří při své činnosti vstupují do právních vztahů s dodavateli, od nichž nakupují potraviny za účelem jejich dalšího prodeje.

153. Dále bylo třeba zvážit, zda k odlišení obou skupin odběratelů nedochází na základě podezřelého důvodu. Ústavní soud v rámci druhého kroku testu konstatuje, že výše obratu 5 mld. Kč byla stanovena za účelem rozlišení odběratelů podle toho, jakou mají vyjednávací sílu vůči dodavatelům. V důvodové zprávě k návrhu zákona, který byl vyhlášen jako zákon č. 50/2016 Sb. (Poslanecká sněmovna, 7. volební období, 2013–2017, sněmovní tisk 444/0), jsou uvedeny údaje z roku 2011, podle nichž působí na trhu maloobchodního prodeje velký počet subjektů, kolem 20 000. Největší podíl v rozmezí od 3 do 12 % mělo v daném období 8 velkých potravinových řetězců, u nichž činil součet těchto podílů přibližně 63 %. Jejich tržby za zboží podle výkazu zisku a ztrát se pohybovaly v rozmezí od 11 do 43 mld. Kč. Podíl těchto obchodních řetězců na trhu maloobchodního prodeje byl mnohoná-

sobně (více než 1000krát) větší než průměrný podíl všech odběratelů. Právě v tomto odstupu uvedených tržních podílů od průměrného podílu byl spatřován zdroj tržní síly největších obchodních řetězců, která v praxi umožňuje některé nekalé praktiky vůči dodavatelům. Pro některé výrobce jsou totiž obchodní řetězce jako distribuční kanál obtížně nahraditelné. Uvedené kritérium dopadá i na oblast velkoobchodního prodeje, v níž se podle uvedených údajů týkala regulace dvou společností, které z velké části zásobovaly maloobchodní sítě vlastněné českými družstvy. Jedna z nich dodávala asi 35 % maloobchodního trhu.

154. Tyto údaje umožňují závěr, že kritérium obratu ve výši 5 mld. Kč bylo stanoveno tak, aby, zjednodušeně řečeno, odlišovalo velké obchodní řetězce od malých odběratelů. K nekalým praktikám, jejichž zákaz je účelem zákona o významné tržní síle, mělo docházet plošně právě ze strany těchto velkých odběratelů. Ústavní soud zastává názor, že takovéto odlišení má věcný důvod a obratové kritérium představuje jednoznačný a předvídatelný způsob jeho provedení, který umožňuje dotčeným odběratelům přizpůsobit se zákazu zneužití významné tržní síly. Konkrétní částka 5 mld. Kč sice není jediným možným řešením (mohla být stanovena i v jiné výši), k jejímu určení ovšem došlo politickým rozhodnutím zákonodárce a její výše má v reálném kontextu právních vztahů, jichž se týká, své věcné opodstatnění [obdobně jsou určena i jiná kritéria, na jejichž splnění může záviset rozsah povinností podnikatelů, například obsah prodejní plochy, srov. nález ze dne 18. 12. 2018 sp. zn. Pl. ÚS 27/16 (51/2019 Sb.) nebo nález ze dne 26. 2. 2019 sp. zn. Pl. ÚS 37/16 (119/2019 Sb.)]. Toto kritérium obratu odběratele není vyjádřením některého ze zakázaných důvodů rozlišování mezi jednotlivými odběrateli působícími na trhu nákupu potravin za účelem jejich dalšího prodeje a služeb s tím souvisejících podle čl. 3 odst. 1 Listiny, případně podle jiné součásti ústavního pořádku.

155. Zbývá se tak vypořádat s otázkou, zda obratové kritérium podle § 3 odst. 4 napadeného zákona nevede k nepřímé diskriminaci odběratelů s významnou tržní silou. V podstatě není sporu o tom, že napadený zákon dopadá zejména na zahraniční obchodní řetězce, tedy přesněji řečeno na odběratele, kteří jsou sice obchodními společnostmi podle českého práva, jejichž (často jedinými či všemi) společníky jsou zahraniční subjekty. Navrhovatelky touto skutečností odůvodňují závěr, že použitím obratového kritéria dochází k neústavnímu odlišnému zacházení mezi takto vymezenými, byť nepřesně označenými domácími a zahraničními odběrateli.

156. Ústavní soud připouští, že obratové kritérium, jakkoliv je lze považovat za neutrální kritérium z hlediska podezřelých důvodů podle čl. 3 odst. 1 Listiny, může zakázaný diskriminační následek vyvolávat i jen fakticky. Tento závěr však nelze odůvodnit skutečností, že zákaz zneužití významné tržní síly dopadá o poznání silněji na již zmíněné zahraniční obchodní řetězce. Odlišení podle toho, zda má odběratel českou nebo cizí státní příslušnost nebo, jde-li o obchodní společnost zřízenou podle českého práva, zda je jeho společníkem nebo akcionářem zahraniční subjekt, nelze považovat za diskriminaci podle některého z podezřelých důvodů podle čl. 3 odst. 1 Listiny. V tomto ohledu se uplatní čl. 26 odst. 4 Listiny, který v případě práva podnikat podle čl. 26 odst. 1 Listiny umožňuje stanovit odchylnou úpravu pro cizince, jimiž je nutno rozumět i právnické osoby zřízené podle cizího práva. Nejde ani o diskriminaci z důvodu spočívajícího v „jiném postavení“ podle čl. 3 odst. 1 Listiny, neboť tu nelze spatřovat v odlišení obchodních společností podle toho, zda je jejich společníkem nebo akcionářem fyzická nebo právnická osoba s cizí státní příslušností. Nejde o typově stejný důvod, o jaký jde ve výčtu zakázaných důvodů podle čl. 3 odst. 1 Listiny, jenž směřuje zejména k zajištění rovnosti lidí v důstojnosti, jak to předpokládá čl. 1 Listiny.

157. Námitky navrhovatelek nicméně nebyly založeny na tvrzení, že zakázaný důvod nepřímé diskriminace zahraničních obchodních řetězců plyne z Listiny. Navrhovatelky jej dovozovaly přímo z primárního práva Evropské unie, které zaručuje v Evropském hospodářském prostoru svobodu pohybu zboží, osob, služeb a kapitálu. V případě většiny zahraničních obchodních řetězců, na něž dopadá zákon o významné tržní síle, se tato jejich charakteristika odvíjí od toho, že na nich jako společníci mají účast právnické osoby zřízené podle práva některého ze států Evropské unie. Odlišné zacházení v důsledku použití obratového kritéria by tak mohlo znamenat nepřípustné omezení volného pohybu v rámci vnitřního trhu Evropské unie, zejména svobody usazování podle čl. 49 a 54 Smlouvy o fungo-

vání Evropské unie. Rovněž by mohlo vést k diskriminaci na základě státní příslušnosti, jež je zakázána čl. 18 Smlouvy o fungování Evropské unie.

158. Případný rozpor obratového kritéria podle § 3 odst. 4 zákona o významné tržní síle se svobodou usazování v rámci vnitřního trhu Evropské unie by neznamenal jen porušení mezinárodního závazku (ve smyslu čl. 1 odst. 2 Ústavy) vyplývajícího pro Českou republiku z práva Evropské unie, ale také by měl v rovině podústavního práva za následek nepoužitelnost jednoho z definičních znaků významné tržní síly [srov. rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 9. 3. 1978, *Simmenthal II*, 106/77, bod 21; také usnesení ze dne 2. 12. 2008 sp. zn. Pl. ÚS 12/08 (U 12/51 SbNU 823), bod 31]. Tím by mohla být zpochybněna určitost a předvídatelnost tohoto zákazu podle čl. 4 odst. 1 Listiny a čl. 1 odst. 1 Ústavy, neboť pro jednotlivé odběratele by přestalo být seznatelné, zda podle zákona jsou či nejsou jeho adresáty. Pokud by obratové kritérium bylo nepřímo diskriminačním, nebylo by možné je uplatnit ve vztahu k žádnému z odběratelů. V této souvislosti by tak vyvstala otázka, zda by tento stav nezakládal z uvedených ústavních hledisek neústavnost zákonného vymezení zákazu zneužití významné tržní síly.

159. Ústavní soud přesto důvod zabývat se touto otázkou neshledal. Úvahy o možné neústavnosti zákona o významné tržní síle z důvodu tvrzeného rozporu obratového kritéria podle § 3 odst. 4 tohoto zákona s právem Evropské unie by měly význam pouze v případě, že by takovýto rozpor dán byl. Takovýto závěr závisí na výkladu svobody usazování podle čl. 49 a 54 Smlouvy o fungování Evropské unie, jakož i s ní spojeného volného pohybu kapitálu podle čl. 63 Smlouvy o fungování Evropské unie, tedy na výkladu práva Evropské unie, jejž může konečným a autoritativním způsobem podávat pouze Soudní dvůr Evropské unie. Toto oprávnění Soudního dvora Evropské unie by bylo dáno i v případě, že by otázka souladu vnitrostátního práva s právem Evropské unie vyvstala v řízení o zrušení zákonů a jiných právních předpisů podle čl. 87 odst. 1 písm. a) a b) Ústavy s tím, jestliže by na jejím zodpovězení závisel jeho výsledek. Ústavní soud, jemuž v tomto řízení nepřísluší vytvářet si jednostranně úsudek o souladu zákona nebo jiného právního předpisu s právními předpisy Evropské unie [srov. nález ze dne 27. 3. 2008 sp. zn. Pl. ÚS 56/05 (N 60/48 SbNU 873; 257/2008 Sb.), bod 48; nález ze dne 10. 7. 2018 sp. zn. Pl. ÚS 3/16 (186/2018 Sb.), bod 94], by musel za účelem provedení uvedeného výkladu požádat Soudní dvůr Evropské unie o rozhodnutí o předběžné otázce podle čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie, ledaže by ten o dané otázce výkladu práva Evropské unie již rozhodl (*acte éclairé*) nebo by správné použití práva Evropské unie bylo bez jakýchkoliv pochybností zřejmé (*acte clair*) [jde o dvě ze tří výjimek formulovaných v rozsudku Soudního dvora Evropské unie ze dne 6. 10. 1982 ve věci 283/81 *CILFIT*]. Takováto výjimka by podle Ústavního soudu byla dána i v nyní posuzované věci, kdy relevantní výklad svobody usazování vyplývá již z existující rozhodovací praxe Soudního dvora Evropské unie a umožňuje závěr, že namítaný rozpor obratového kritéria s právem Evropské unie dán není.

160. Svoboda usazování podle čl. 49 a 54 Smlouvy o fungování Evropské unie zaručuje stejné zacházení společnostem založeným podle práva některého členského státu Evropské unie (dále jen „členský stát“), jež mají své sídlo, svou ústřední správu nebo hlavní provozovnu uvnitř Unie. Tím kromě jiného brání členským státům, aby svými právními předpisy ukládaly společnostem založeným podle práva jiného členského státu nebo společnostem s majetkovou účastí společností zřízených podle práva jiného členského státu omezení, která by je z tohoto důvodu jakýmkoliv způsobem znevýhodňovala. Takovéto odlišení sice nezakládá porušení Listiny, může však založit porušení primárního práva Evropské unie, pročež je třeba z hlediska povinnosti stejného zacházení zaručeného svobodou usazování v takovémto odlišování spatřovat podezřelý (zakázaný) důvod.

161. Zákaz zneužití významné tržní síly podle § 4 ve spojení s § 3 napadeného zákona se uplatní vůči jednotlivým odběratelům v závislosti na tom, jakou výši dosáhl jejich obrat za prodej potravin a služeb s tím souvisejících na území České republiky za poslední ukončené účetní období v délce 12 měsíců. Takto vymezené obratové kritérium se vztahuje na všechny odběratele působící na trhu nákupu potravin za účelem jejich dalšího prodeje a služeb s tím souvisejících, aniž by na jeho základě docházelo k rozdílnému zacházení s odběrateli vedenému intencí znevýhodnit ty, kteří jsou společnostmi zřízenými podle práva jiného členského státu, nebo v nichž by tyto společnosti měly majetko-

vou účast. O tom, že samotné obratové kritérium není projevem libovůle zákonodárce, svědčí i skutečnost, že je pro stanovení povinností odběratelům za účelem zamezení nekalých praktik využívá také směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/633 (srov. čl. 1 odst. 2 této směrnice).

162. Z hlediska svobody usazování podle čl. 49 a 54 Smlouvy o fungování Evropské unie je ovšem rovněž relevantní, zda k takovémuto diskriminačnímu účinku nedochází nepřímo. Pravidla rovného zacházení platná na vnitřním trhu Evropské unie totiž zakazují nejen zjevnou diskriminaci založenou na základě příslušnosti k členskému státu, kde je společnost inkorporována (registrována), popřípadě má své sídlo, ale také všechny formy skryté diskriminace, které použitím jiných rozlišovacích kritérií vedou ve skutečnosti ke stejnému výsledku (např. rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 14. 2. 1995 ve věci C-279/93 *Schumacker*, rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 5. 2. 2014 ve věci C-385/12 *Hervis Sport- és Divatkereskedelmi*). Uplatní se zde v podstatě již zmíněná východiska posouzení nepřímé diskriminace. Vzhledem k tomu, že na obratové kritérium lze z hlediska pravidel soutěžního práva nahlížet jako na kritérium neutrální (srov. rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 3. 3. 2020 ve věci C-323/18 *Tesco-Global Áruházak*, bod 70, nebo rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 3. 3. 2020 ve věci C-75/18 *Vodafone Magyarország*, bod 50), je třeba zodpovědět, 1. zda obratové kritérium dopadá o poznání intenzivněji na vymezenou skupinu a 2. zda pro tím vyvolané nepřiměřené znevýhodnění této skupiny existuje objektivní a rozumné zdůvodnění. Právo Evropské unie v logice uvedené posloupnosti připouští odlišné zacházení na základě sídla společnosti, je-li odůvodněno naléhavými důvody obecného zájmu. Omezení musí být způsobilá zaručit uskutečnění sledovaného cíle a nesmí překračovat meze toho, co je k dosažení tohoto cíle potřebné (rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 29. 11. 2011, *National Grid Indus BV*, C-371/10).

163. Již bylo zmíněno, že v důsledku obratového kritéria se zákaz zneužití významné tržní síly vztahuje zejména na odběratele, kteří jsou sice obchodními společnostmi podle českého práva, jejichž (často jedinými či všemi) společníky jsou společnosti se sídlem v jiném členském státě. Podle Ústavního soudu je tedy splněn první předpoklad nepřímé diskriminace, jímž je silnější dopad na tuto skupinu odběratelů. Lze jen dodat, že za situace, kdy téměř všichni velcí odběratelé působící na trhu jsou zahraničními obchodními řetězci, na něž se vztahuje svoboda usazování podle čl. 49 a 54 Smlouvy o fungování Evropské unie, bude jakákoliv zákonná povinnost nebo omezení, které se na ně budou vztahovat, vést k jejich určitému znevýhodnění. Tento stav je však výsledkem tržního prostředí v oblasti maloobchodního prodeje zemědělských a potravinářských produktů, jak se vytvořilo v České republice.

164. Ústavní soud zároveň nemá žádnou pochybnost o tom, že pro takovéto znevýhodnění existuje objektivní a rozumné zdůvodnění, respektive naléhavé důvody obecného zájmu. Ty je třeba spatřovat v účelu zákona o významné tržní síle, jímž je odstranění některých nežádoucích praktik odběratelů, kteří mají v rámci dodavatelsko-odběratelských vztahů v oblasti nákupu potravin za účelem jejich dalšího prodeje a služeb s tím souvisejících takovou vyjednávací sílu, že jim umožňuje v rozporu se zásadou poctivého obchodního styku domoci se vůči slabším dodavatelům některých výhod (viz bod 111 tohoto nálezu; v podrobnostech jsou tyto důvody vyloženy v jednotlivých částech odůvodnění tohoto nálezu). Napadený zákon tak sleduje cíl, který má své opodstatnění bez ohledu na to, zda jsou odběratelé s významnou tržní silou, stručně řečeno, národními nebo zahraničními obchodními řetězci.

165. O legitimitě uvedeného cíle zákona o významné tržní síle dnes vypovídá i směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/633, jejímž prostřednictvím je usilováno o jeho dosažení v celém prostoru vnitřního trhu Evropské unie. Přehlédnout nelze ani nedávné závěry Soudního dvora Evropské unie, který z hlediska svobody usazování neshledal nepřímou diskriminaci společností se sídlem v jiném členském státě v tom, že progresivní daň z obratu se v důsledku použití kritéria výše obratu vztahovala převážně na jimi ovládané společnosti (srov. rozsudek ve věci C-323/18 *Tesco-Global Áruházak* nebo rozsudek ve věci C-75/18 *Vodafone Magyarország*). Pakliže má zákonodárce poměrně široký prostor při rozhodování o stanovení daní, u něhož lze z hlediska ústavnosti jen obtížně posuzovat nezbytnost toho kterého řešení, tím spíše lze naléhavý důvod obecného zájmu spatřovat v přijetí veřejnoprávní regulace dodavatelsko-odběratelských vztahů za účelem zamezení zneužití významné

tržní síly, jehož naopak jinak než srovnatelnou regulací docílit nelze. Všechny tyto závěry tak činí otázku možné neústavnosti napadeného zákona z důvodu rozporu s právem Evropské unie bezpředmětnou.

166. Z těchto důvodů dospěl Ústavní soud k závěru, že zákonné vymezení zákazu zneužití významné tržní síly podle § 4 ve spojení s § 3 zákona o významné tržní síle, a v jeho rámci zejména pak obratové kritérium podle § 3 odst. 4 tohoto zákona, není v rozporu se základním právem podnikat podle čl. 26 odst. 1 Listiny ve spojení se zásadou rovnosti podle čl. 1 Listiny a zákazem diskriminace podle čl. 3 odst. 1 Listiny.

XII.
Omezení výše finančních plnění dodavatele vůči odběrateli podle § 3a písm. a) zákona o významné tržní síle

167. Pokud jde o námitky k jednotlivým dílčím ustanovením napadeného zákona, navrhovatelky rozporují ústavnost § 3a písm. a) zákona o významné tržní síle. Důvodem je tvrzená neurčitost tohoto ustanovení a arbitrární, nepřiměřená a diskriminační povaha jím stanoveného zákazu.

168. Ustanovení § 3a písm. a) zákona o významné tržní síle zní:

„§ 3a
Náležitosti smlouvy

Smlouva mezi odběratelem s významnou tržní silou a dodavatelem musí být sjednána písemně a musí kromě podstatných částí obsahovat také:

a) způsob úhrady kupní ceny a dobu na její úhradu, výši slevy z kupní ceny nebo způsob jejího určení, bude-li poskytována, přičemž doba splatnosti kupní ceny nesmí být delší než 30 dní ode dne doručení faktury, výši veškerých peněžních plnění dodavatele, jejichž celková suma nesmí překročit 3 % z ročních tržeb dodavatele za poslední ukončené účetní období v délce 12 měsíců za potraviny dodané jednotlivému odběrateli v roce, ve kterém došlo k finančnímu plnění,“.

169. Navrhovatelka b) navrhuje pro případ, nebude-li vyhověno jejímu návrhu na zrušení zákona o významné tržní síle jako celku, eventuální zrušení tohoto ustanovení ve slovech „jejichž celková suma nesmí překročit 3 % z ročních tržeb dodavatele za poslední ukončené účetní období v délce 12 měsíců za potraviny dodané jednotlivému odběrateli v roce, ve kterém došlo k finančnímu plnění“.

XII./a
Argumentace navrhovatelek

170. Navrhovatelky shledávají § 3a písm. a) zákona o významné tržní síle nadbytečným, neboť povinnost splatnosti kupní ceny je již obsažena v zákoně č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o cenách“) a § 1963 a násl. občanského zákoníku, jenž stanoví délku splatnosti peněžního plnění na 30 dnů, případně na 60 dnů, a umožňuje dovolat se neplatnosti odlišného ujednání. Požadavek, aby peněžitá plnění dodavatele vůči odběrateli nepřekročila 3 % z celkových ročních tržeb vůči jednotlivému odběrateli, není dostatečně specifikován ani odůvodněn. Není zřejmé, zda jde o platby za vrácené zboží nebo uplatněné změny. V tomto ohledu navrhovatelka b) namítá neurčitost příslušné části § 3a písm. a) napadeného zákona, která je patrná i z častých změn výkladových stanovisek Úřadu k zákonu o významné tržní síle. Úřad postupně měnil svůj názor na to, co lze řadit mezi předmětné finanční plnění, aniž by tyto změny svého stanoviska náležitě odůvodnil. Není patrné, jaká finanční plnění mají být tímto způsobem limitována. Tím je dotčeno legitimní očekávání dotčených subjektů, jakož i jejich právní jistota.

171. Omezení peněžitých plnění ve své podstatě představuje regulaci cen. Takováto regulace je využívána zpravidla v případech, kdy je trh ohrožen účinky omezení hospodářské soutěže, které by se mohly negativně projevit v úrovni cen sjednávaných mezi prodávajícím a kupujícím, nebo kdy to vyžaduje mimořádná tržní situace nebo kdy to vyžadují předpisy Evropské unie nebo veřejný zájem spočívající v udržení vyváženého postavení prodávajícího a kupujícího u zboží zcela nebo zčásti dotovaného z veřejných rozpočtů. O žádný z těchto případů však v dané věci nejde, v důsledku čehož má tato regulace představovat nepřiměřený zásah do práva podnikat podle čl. 26 odst. 1 Listiny.

172. Uvedenou argumentaci doplnila navrhovatelka b) v tom smyslu, že považuje cenovou regulaci podle § 3a písm. a) zákona o významné tržní síle za nepodloženou a nemající místo ve svobodné tržní ekonomice. Hranice 3 % byla zvolena arbitrárně. Předmětná povinnost zakládá nepřiměřený zásah do práva podnikat a práva vlastnit majetek dotčených odběratelů a současně nepřiměřeně omezuje v právu podnikat také dodavatele. Ti, i když chtějí, nemohou dosáhnout na rozsah marketingových, logistických a dalších služeb, který by jim vyhovoval, neboť odběratelé jim ho nejsou za příslušné finanční protiplnění schopni poskytovat. Dotčení dodavatelé nemohou svobodně investovat do efektivních marketingových opatření, která jim nabízejí maloobchodní řetězce, ačkoliv právě takováto marketingová opatření přímo v místě prodeje jsou mimořádně účinná. Toto omezení s ohledem na svou vazbu na výši dosaženého obratu nejtíživěji dopadá na menší dodavatele, zejména nové inovativní dodavatele, kterým zabraňuje ve vytvoření efektivního konkurenčního tlaku na dodavatele etablované, jimž jejich vysoký obrat umožňuje s ohledem na zákonnou konstrukci příslušné limitace i rozsáhlejší marketingové akce. Napadené ustanovení je tak vůči menším dodavatelům také nepřípustně diskriminační a v rozporu s požadavky na efektivní fungování hospodářské soutěže, která je nezbytná pro rozvoj svobodné ekonomiky, přispívá ke konzervaci existujícího stavu na trhu. Větší dodavatele totiž nedůvodně chrání před konkurencí ze strany menších dodavatelů.

XII./b
Vyjádření vlády

173. Vláda reagovala na tuto část argumentace navrhovatelek tak, že § 3a písm. a) zákona o významné tržní síle nepředstavuje cenovou regulaci podobnou regulaci podle zákona o cenách. Tímto ustanovením je regulována jiná problematika nežli výše kupní ceny, a sice některé náležitosti smlouvy mezi odběratelem s významnou tržní silou a dodavatelem týkající se kupní ceny. Ani případná duplicita tohoto ustanovení ve vztahu k zákonu o cenách a občanskému zákoníku by ale nezakládala jeho neústavnost. Případné výkladové problémy lze překlenout pomocí standardních výkladových metod. Ze samotné dikce tohoto ustanovení se podává, že limit 3 % se nevztahuje na slevy poskytované dodavatelem odběrateli. Vláda rovněž podotýká, že nesjednání smluvních náležitostí podle tohoto ustanovení je správním deliktem podle § 8 odst. 1 písm. d) zákona o významné tržní síle. Nejde bez dalšího o zneužití významné tržní síly, i když samozřejmě může nastat situace, kdy určité jednání bude možné hodnotit jako nedodržení povinností podle § 3a písm. a) napadeného zákona a zároveň i jako zneužití významně tržní síly podle § 4 odst. 2 napadeného zákona. Napadené ustanovení šetří podstatu a smysl práva podnikat, tedy podnikání ve férovém prostředí.

XII./c
Vyjádření Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže

174. Úřad se navzdory ne příliš šťastné formulaci tohoto ustanovení pokusil o překlenutí nejasností prostřednictvím výkladu, který poskytl v jím vydávaném informačním listu ze srpna 2016 a který reprodukoval ve svém vyjádření (viz body 186–188 tohoto nálezu). Stanoviska Úřadu ovšem představují pouze vodítko k použití zákona. Právně závazné jsou jen závěry uvedené v pravomocných rozhodnutích, případně v rozhodnutích správních soudů. Podle Úřadem provedeného výkladu lze za peněžní plnění podle § 3a písm. a) zákona o významné tržní síle považovat veškeré závazky dodavatele, jejichž obsahem je jeho povinnost zaplatit odběrateli peněžní plnění, za které je poskytováno konkrétní plnění odběratele, nespadající do kategorie slev z kupní ceny potravin, a to bez ohledu na to, zda je

jejich výše vypočítávána z obratu dosaženého mezi stranami konkrétní smlouvy nebo je jejich konečná výše stanovena pevnou částkou. Úřad nakonec dodal, že pokud odběratel nesjedná povinné náležitosti smlouvy, dopouští se tím správního deliktu podle § 8 odst. 1 písm. d) zákona o významné tržní síle. Pokud by příslušná ustanovení ve smlouvě zakotvena měl, ale nedodržoval by je, šlo by o zneužití významné tržní síly podle § 4 odst. 2 tohoto zákona.

XII./d
Replika navrhovatelky b)

175. Navrhovatelka b) v reakci na uvedená vyjádření konstatovala, že vláda i Úřad uplatnily odlišný výklad § 3a písm. a) zákona o významné tržní síle. Toto ustanovení mělo údajně pouze stanovit povinné náležitosti smlouvy, zatímco nedodržení takto stanovené limitace finančních plnění lze údajně hodnotit jako porušení samostatného zákazu podle § 4 odst. 2 napadeného zákona. To ale znamená, že jestliže odběratel s dodavatelem dané omezení nesjedná a ani jej nebude v příslušných vztazích dodržovat, bude Úřad muset složitě řešit otázku souběhu dvou správních deliktů. Výsledný stav rozhodně nenapomáhá deklarovanému cíli snazší vymahatelnosti zákona o významné tržní síle.

176. Obdobně Úřad ve svém vyjádření ukazuje, že záleží především na jeho uvážení, jaký rozsah bude přiřčen značně problematickému omezení výše peněžitých plnění podle § 3a písm. a) zákona o významné tržní síle. Jen tak lze rozumět výkladu, že toto omezení, jehož nezohlednění ve smlouvě může představovat přestupek podle § 8 odst. 1 písm. d) napadeného zákona, má zahrnovat právě taková plnění, která Úřad zrovna určí ve svých interpretačních stanoviscích. Podle navrhovatelky b) rozsah a obsah skutkových podstat přestupků podle napadeného zákona v rozporu s ústavní zásadou *nullum crimen sine lege certa* není stanoven zákonem, ale naopak závisí ve značné míře na uvážení Úřadu, které se neomezuje na pouhou interpretaci zákonných ustanovení, nýbrž v jeho rámci dochází ke kreativnímu dotváření zákona.

XII./e
Určitost vymezení náležitosti smlouvy spočívající v uvedení výše veškerých peněžních plnění dodavatele

177. Ústavní soud podotýká, že § 3a zákona o významné tržní síle stanoví povinné náležitosti smlouvy mezi odběratelem s významnou tržní silou a dodavatelem, jejichž nedodržení zakládá kromě následků plynoucích z občanského zákoníku také skutkovou podstatu přestupku podle § 8 odst. 1 písm. d) zákona o významné tržní síle. Již s ohledem na tento možný sankční následek tak neobstojí závěr, že jde o zákonnou úpravu duplicitní, ať už ve vztahu k zákonu o cenách, nebo občanskému zákoníku.

178. Povinnou náležitostí předmětné smlouvy podle § 3a písm. a) zákona o významné tržní síle je údaj o „výši veškerých peněžních plnění dodavatele“. Tento údaj musí být vymezen tak, že „celková suma“ těchto plnění „nesmí překročit 3 % z ročních tržeb dodavatele za poslední ukončené účetní období v délce 12 měsíců za potraviny dodané jednotlivému odběrateli v roce, ve kterém došlo k finančnímu plnění“. Uvedené ustanovení stanoví pouze povinnost sjednat ve smlouvě takto omezenou výši veškerých peněžních plnění dodavatele, nikoliv povinnost zajistit, aby výše peněžních plnění, která odběratel s významnou tržní silou přijme od dodavatele v příslušném období, nepřekročila toto ohraničení. Jiný výklad nepřipouští ani § 8 odst. 1 písm. d) zákona o významné tržní síle, který v souvislosti s § 3a tohoto zákona označuje za přestupek nesjednání povinných náležitostí, a nikoliv porušení v rámci těchto náležitostí vyjádřené povinnosti.

179. Protože další argumentace navrhovatelek míří výlučně proti § 3a písm. a) zákona o významné tržní síle v části, kterou se vymezuje uvedená povinná náležitost, Ústavní soud toto ustanovení přezkoumal jen v tomto rozsahu. V první řadě se zabýval otázkou, zda neústavnost nevyplývá již z namítané neurčitosti napadeného ustanovení.

180. Zákon o významné tržní síle blíže nestanoví, co se rozumí „veškerými peněžními plněními dodavatele“. Nepochybně jde o neurčitý pojem, jehož obsah musí být dovozen výkladem. V úvahu přichází několik možností. Může jít o veškerá peněžní plnění dodavatele vůči odběrateli, jež vyplývají z jakýchkoliv jejich vzájemných právních vztahů. Stejně tak se ale může tento pojem vztahovat jen na některá plnění, například ta, k nimž je dodavatel zavázán odběrateli za služby poskytnuté v souvislosti s nákupem a prodejem potravin ze strany tohoto odběratele. Upřednostnění jakékoliv z možných výkladových variant vyžaduje vyjasnění účelu, jehož má být posuzovanou náležitostí dosaženo.

181. Předmětná náležitost musí být vykládána v kontextu celého § 3a zákona o významné tržní síle, který vyžaduje, aby mezi odběratelem s významnou tržní silou a dodavatelem byly před dodáním potravin nebo poskytnutím služeb písemně sjednány kupní cena, způsob její úhrady, slevy z kupní ceny a jiná plnění, k nimž dochází v souvislosti s nákupem nebo prodejem potravin. Ve spojení se zákazem uplatňování či získávání plateb či slev, jež takto sjednány nejsou [§ 4 odst. 2 písm. c) napadeného zákona], by tak dodavatel měl mít jistotu, že po něm ze strany odběratele nebude požadována změna již sjednaných podmínek, za kterých měly být dodány potraviny či poskytnuty služby, a že uplatňování slev z kupní ceny či jiných dodatečných plateb bude realizováno sjednaným způsobem.

182. Omezení výše veškerých peněžních plnění dodavatele hranicí 3 % z ročních tržeb dodavatele jde nad rámec požadavku předem sjednané písemné smlouvy, neboť se jím upravuje samotný obsah dodavatelsko-odběratelského vztahu. Přestože veřejnoprávní povinnost odběratele je splněna již sjednáním takto vymezené náležitosti, nelze přehlédnout, že toto omezení se stává součástí smluvního vztahu mezi odběratelem a dodavatelem a z jeho nedodržení mohou vyplynout následky v rovině soukromoprávní. Ústavní soud považuje za cíl tohoto omezení ochranu dodavatele před sjednáváním nepřiměřených peněžních plnění placených odběrateli bez protiplnění adekvátní protihodnoty (shodně Kindl, J., Koudelka, M. Zákon o významné tržní síle. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, str. 61–62).

183. Uvedený cíl ohraničení výše peněžních plnění dodavatele je velmi obecný a sám neposkytuje jednoznačnou odpověď na otázku, na která peněžní plnění se má vztahovat. Jeho relevance může být dána i v případě, že půjde skutečně o veškerá vzájemná peněžní plnění dodavatele vůči odběrateli bez ohledu na souvislost s nákupem a prodejem potravin. Ke zneužití významné tržní síly totiž může dojít i dosažením výhody v jiném zdánlivě nesouvisejícím právním vztahu [skutková podstata zneužití významné tržní síly podle § 4 odst. 2 písm. b) napadeného zákona umožňuje postihnout i takovéto jednání]. Takto široké pojetí by ovšem znamenalo, že předmětné ohraničení by se muselo vztahovat i na nesouvisející plnění, která mají samostatný právní i hospodářský důvod. Ve své podstatě by šlo o požadavek na dodatečnou úpravu všech vzájemných právních vztahů, což je následek, který je z hlediska účelu zákona o významné tržní síle zjevně nepřiměřený a věcně neopodstatněný.

184. Na druhé straně lze připustit i výklad, který by navázal na to, jaká peněžitá plnění dodavatele předpokládá zákon v jednotlivých svých ustanoveních. Podle § 3a písm. c) napadeného zákona musí být písemně sjednáno ve smlouvě poskytování služeb souvisejících s nákupem nebo prodejem potravin, což zahrnuje i protiplnění dodavatele za služby poskytované odběratelem. Rovněž je třeba poukázat na § 4 odst. 2 písm. c) zákona o významné tržní síle, podle něhož je zakázáno uplatňování nebo získávání jakékoliv platby nebo slevy, jejíž výše, předmět a rozsah poskytovaného protiplnění za tuto platbu nebo slevu nebyly písemně sjednány před dodáním potravin nebo poskytnutím služeb, ke kterým se platba nebo sleva vztahuje. Toto ustanovení v podstatě předpokládá, že jakékoliv peněžní plnění v rámci dodavatelsko-odběratelského vztahu, na které by odběratel měl mít nárok vůči dodavateli, musí mít základ v písemně sjednané smlouvě. Odpovídalo by tak koncepci zákona, pokud by údaj o výši veškerých peněžních plnění dodavatele podle § 3a písm. a) zákona o významné tržní síle byl součtem právě těchto peněžních plnění.

185. Pro druhou z uvedených variant svědčí nejen přesvědčivější důvody, ale také skutečnost, že u posuzované náležitosti, jejímž nesjednáním se odběratel s významnou tržní silou dopustí přestupku podle § 8 odst. 1 písm. d) zákona o významné tržní síle, je třeba dát přednost výkladu, který je pro pachatele mírnější (uplatní se zde zásada *in dubio mitius*). Možnost ještě odlišného výkladu, který by

některé z těchto peněžních plnění z uvedeného ohraničení vylučoval, nebo by naopak zahrnoval i jiná peněžní plnění, nemá v textu zákona potřebný základ.

186. Namítané neurčitosti § 3a písm. a) zákona o významné tržní síle si je vědom i Úřad, který k napadenému ustanovení zaujal výkladové stanovisko, podle něhož je třeba za peněžní plnění podle tohoto ustanovení považovat „veškeré závazky dodavatele, jejichž obsahem je povinnost dodavatele zaplatit odběrateli peněžní plnění, za které je poskytováno konkrétní plnění odběratele, nespadající do kategorie slev z kupní ceny potravin, a to bez ohledu na to, zda je jejich výše vypočítávána z obratu dosaženého mezi stranami konkrétní smlouvy nebo je jejich konečná výše stanovena pevnou částkou“.

187. Podle Úřadu jde „tedy o platby za poskytnutí veškerých služeb dodavateli ze strany odběratele, který od něho nakupuje potraviny za účelem jejich dalšího prodeje nebo za jiná plnění v souvislosti s nákupem potravin, zejména platby za reklamní a propagační služby, sjednané logistické služby, druhotná vystavení nebo za vyhodnocování a reportování prodejnosti a obrátkovosti zboží dodavatele prodávaného odběratelem. Do peněžních plnění se naopak nezahrnují slevy navázané na kupní cenu potravin, např. akční slevy z kupní ceny a zpětné množstevní slevy. Je však nezbytné upozornit na to, že nelze sjednat žádnou *ad hoc* slevu bez odpovídajícího protiplnění odběratele. Za slevu není přitom považováno cenové ujednání, jímž se snižuje cena z jednotného základního ceníku dodavatele při sjednávání kupní ceny potravin pro delší časové období, jde pouze o způsob stanovení jejich kupní ceny“.

188. Závěrem Úřad dodal, že předmětná peněžní plnění „nesmí být rovněž v rozporu s ostatními ustanoveními zákona o významné tržní síle, zejména s § 4. Za peněžní plnění tak nelze považovat zákonem zakázaná plnění (např. placení zalistovacích poplatků) nebo *ad hoc* slevy bez sjednaného protiplnění“ (Souhrn výkladových stanovisek k některým problematickým ustanovením zákona o významné tržní síle; dostupný na http://www.uohs.cz/cs/vyznamna-trzni-sila/vykladova-stanoviska-a-metodiky/souhrn-vykladovych-stanovisek.html, shlédnuto dne 7. 4. 2020).

189. Výklad provedený Úřadem sice není závazný, v základních rysech však odpovídá výkladové variantě, která byla výše shledána jako odpovídající účelu zákona o významné tržní síle a jako mírnější ve vztahu k odběratelům s významnou tržní silou. Odlišení slev na kupní ceně od jiných peněžních plnění, které se v něm provádí, reflektuje znění § 3a písm. a) zákona o významné tržní síle.

190. Ústavní soud neshledal důvod, pro který by měl zaujmout podrobnější stanovisko k otázce, které služby poskytované odběratelem dodavateli souvisí s nákupem a prodejem potravin podle § 3a písm. c) zákona o významné tržní síle, v důsledku čehož se jednotlivá peněžní plnění dodavatele zahrnou do údaje o jejich celkové výši podle § 3a písm. a) tohoto zákona. Toto posouzení je již otázkou výkladu a použití podústavního práva, k níž by se nejdříve měl v souvislosti s konkrétní věcí vyjádřit Úřad a správní soudy. Až jejich rozhodnutí by byla následně přezkoumatelná Ústavním soudem v řízení o ústavní stížnosti.

191. Za situace, kdy výkladem lze konkretizovat, co se rozumí „výší veškerých peněžitých plnění dodavatele“ podle § 3a písm. a) zákona o významné tržní síle, obstojí závěr, že toto ustanovení v této části je v souladu s požadavkem určitosti a předvídatelnosti zákona podle čl. 4 odst. 1 Listiny a čl. 1 odst. 1 Ústavy.

XII./f
Omezení výše veškerých peněžních plnění dodavatele hranicí 3 % z ročních tržeb

192. Dalším problémem § 3a písm. a) zákona o významné tržní síle je samotné ohraničení výše veškerých peněžních plnění dodavatele 3 % z jeho ročních tržeb. Povinnost sjednat v písemné smlouvě celkovou výši veškerých peněžních plnění dodavatele pevnou částkou, která nepřekročí uvedené ohraničení, představuje omezení základního práva odběratele podnikat podle čl. 26 odst. 2 Listi-

ny, které brání možnosti vstupovat do smluvních vztahů s dodavateli bez toho, aby součástí smlouvy byla uvedená náležitost.

193. Ústavní soud provedl test rozumnosti (viz bod 103 tohoto nálezu), v jehož rámci posuzoval soulad tohoto omezení s čl. 26 odst. 1 a 2 Listiny. V návaznosti na vymezení podstaty a smyslu práva podnikat (viz bod 101 tohoto nálezu) se zabýval otázkou, zda se jich toto omezení dotýká. Je zřejmé, že § 3a písm. a) zákona o významné tržní síle nebrání samotné možnosti odběratelů s významnou tržní silou podnikat v dané oblasti, pouze stanoví předmětné omezení, které fakticky ohraničuje částku, za kterou u nich mohou dodavatelé nakoupit služby související s prodejem a nákupem potravin. Toto omezení je nutno hodnotit v kontextu dalších činností odběratelů, kdy základ jejich podnikatelské činnosti spočívá v nákupu potravin za účelem jejich dalšího prodeje nebo přijímání nebo poskytování služeb s nákupem souvisejících, zatímco předmětné ohraničení se týká jen dílčí části podnikatelské činnosti a obecně by nemělo zásadním způsobem omezit podnikání odběratelů v uvedené hlavní oblasti. Nelze tedy dospět k závěru, že by byly dotčeny podstata a smysl práva podnikání.

194. Ústavní soud již uvedl, že cílem povinnosti sjednat ohraničení výše peněžních plnění dodavatele podle § 3a písm. a) zákona o významné tržní síle je ochrana dodavatele před sjednáváním nepřiměřených peněžních plnění placených odběrateli bez protiplnění adekvátní protihodnoty (viz bod 182 tohoto nálezu). Takto obecně formulovaný cíl nepochybně lze z hlediska základního práva podnikat považovat za ústavně aprobovaný, a tudíž legitimní.

195. Zůstává tak zodpovědět otázku, zda je předmětné ohraničení také prostředkem rozumným, byť nikoliv nutně nejlepším, nejvhodnějším, nejúčinnějším či nejmoudřejším. Ústavní soud podotýká, že požadované ohraničení výše veškerých peněžních plnění dodavatele se odvíjí od jeho ročních tržeb za účetní období, ve kterém došlo k finančnímu plnění, což nezbytně znamená, že toto období v době uzavření smlouvy ještě neuplynulo. Protože však jakékoliv plnění musí být předem smluvně sjednáno, odběratel a dodavatel nemohou v době jeho sjednání znát nejvyšší přípustnou částku peněžních plnění dodavatele, protože ta se bude odvíjet až od jejich celkové výše za celé účetní období. Nižší než odhadovaný roční obrat tak může mít za následek, že sjednané ohraničení bude ve svém důsledku vyšší než 3 %.

196. Opět je nutno poukázat na výkladové stanovisko Úřadu k této otázce, které potvrzuje uvedený výklad. Podle tohoto stanoviska „Úřad považuje za rozhodné období pro stanovení limitu 3 % z obratu období, ve kterém jsou reálně poskytována plnění odběratele, která jsou uhrazena peněžním plněním dodavatele. Protože předem není možno znát výši obratu, kterou dodavatel a odběratel v daném roce dosáhnou, je vzájemný obrat dodavatele a odběratele dosažený v minulém účetním období dodavatele vodítkem pro limit peněžních plnění dodavatele v daném roce. V případě, že dodavatel odběrateli v předchozím roce nedodával zboží nebo se meziročně zásadně změnila výše vzájemného obratu, je na dodavateli a odběrateli, aby rozsah poskytovaných plnění odběratele a výši peněžních plnění dodavatele za tato plnění rozumně stanovili podle předpokládaného vzájemného obratu a průběhu jeho vývoje během roku“ (Souhrn výkladových stanovisek k některým problematickým ustanovením zákona o významné tržní síle; viz bod 188).

197. Pakliže uvedená hodnota může být ze strany odběratele a dodavatele v době sjednání smlouvy nanejvýš odhadnuta, nikoliv však zjištěna, je tím založena pochybnost ohledně smysluplnosti takovéhoto ohraničení určitou toliko odhadovanou pevnou částkou. Po odběrateli se žádá zajistit sjednání předmětné náležitosti, aniž ten mohl v době sjednání smlouvy s jistotou vědět, zda určitá výše je či není v souladu se zákonem. O nesplnitelnou povinnost (nález sp. zn. Pl. ÚS 15/16, bod 53 a násl.) nicméně nejde z toho důvodu, že k jejímu splnění postačí uvedení požadovaného údaje, i když nebude správný. Zákon o významné tržní síle ani nestanoví povinnost toto ohraničení dodržet. Překročení sjednané výše veškerých peněžitých plnění není bez dalšího zneužitím významné tržní síly. Tak by tomu bylo jen v případě, že by jím byla naplněna některá ze skutkových podstat podle § 4 odst. 2 zákona o významné tržní síle. Splnění povinnosti sjednat posuzovanou povinnou náležitost smlouvy nijak nezaručuje, že výše veškerých peněžních plnění dodavatele nepřekročí zákonem stanovené ohraničení, neboť sjednaná částka, která je měla vyjádřit, může v konečném procentuálním vyjádření toto

ohraničení výrazně převyšovat (rovněž ale může být i nižší). Příčiny mohou být různé, často i zcela nahodilé. Přesto nejde o náležitost ryze formální. Sjednaná výše veškerých peněžních plnění dodavatele je součástí smlouvy, a vymezuje tak obsah vzájemných práv a povinností dodavatele a odběratele, ačkoliv ti by jinak vůbec nemuseli mít vůli na takovéto omezení přistoupit.

198. Předmětné ohraničení bylo patrně inspirováno dřívější slovenskou úpravou, která obdobně stanovila maximální nejvyšší výši některých peněžních plnění dodavatele (§ 4 odst. 3 zákona č. 362/2012 Z. z. o neprimeraných podmienkach v obchodných vzťahoch, ktorých predmetom sú potraviny; tento zákon byl účinný do 30. 4. 2019). Nový slovenský zákon o nepřiměřených podmínkách v obchodu s potravinami obsahuje jiný způsob regulace. Zakazuje některá plnění dodavatele odběrateli (například za služby zaměřené na propagaci dodavatele a jeho potraviny či za využití distribuce), z tohoto zákazu však připouští výjimky, přičemž jednou z podmínek takovéto výjimky je dodržení celkové výše plnění za tyto služby. Nepřiměřenou podmínkou již není jen sjednání zakázaného plnění, ale také jeho požadování či uplatnění [§ 3 odst. 1, odst. 4 písm. d) zákona č. 91/2019 Z. z. o neprimeraných podmienkach v obchode s potravinami a o zmene a doplnení niektorých zákonov; zákon je účinný od 1. 5. 2019].

199. Ústavní soud má za to, že posuzovanou náležitost podle § 3a písm. a) zákona o významné tržní síle nelze považovat za rozumný prostředek dosažení jí sledovaného cíle, neboť nutí strany dodavatelsko-odběratelského vztahu k sjednání ohraničení výše veškerého peněžního plnění dodavatele za související služby odběratele pevnou částkou, jejíž maximální výši nelze předem určit. Toto ohraničení tak vlastně ani nebrání překročení zákonem stanovené maximální výše veškerého peněžního plnění dodavatele. Závěr o nerozumnosti dopadá na celé vymezení této náležitosti. Požadavek na sjednání výše veškerých peněžních plnění dodavatele bez toho, aby současně bylo stanoveno jeho ohraničení, postrádá význam. Tím ale není vyloučeno, aby zákonodárce stanovil do budoucna jiný způsob ohraničení výše veškerých peněžních plnění dodavatele.

200. Závěr o nerozumnosti omezení základního práva podnikat, jež spočívá v povinnosti sjednat ohraničení výše veškerých peněžních plnění dodavatele podle § 3a písm. a) zákona o významné tržní síle, opodstatňuje závěr, že toto ustanovení je v části vyjádřené slovy „výši veškerých peněžních plnění dodavatele, jejichž celková suma nesmí překročit 3 % z ročních tržeb dodavatele za poslední ukončené účetní období v délce 12 měsíců za potraviny dodané jednotlivému odběrateli v roce, ve kterém došlo k finančnímu plnění," v rozporu s čl. 26 odst. 1 a 2 Listiny.

XIII.
Posouzení ústavnosti zvláštních skutkových podstat podle § 4 odst. 2 písm. c) a d) zákona o významné tržní síle

201. Navrhovatelka b) navrhla v rámci eventuálního petitu zrušení § 4 odst. 2 písm. c) a d) zákona o významné tržní síle z důvodu, že nepřiměřeně a nevhodně omezuje některé základní postupy při sjednávání a uplatňování cenových podmínek používaných v obchodním styku.

202. Ustanovení § 4 odst. 2 písm. c) a d) zákona o významné tržní síle zní:

„§ 4
Zákaz zneužití významné tržní síly

…

(2) Zneužitím významné tržní síly je zejména

…

c) uplatňování nebo získávání jakékoli platby nebo slevy, jejíž výše, předmět a rozsah poskytovaného protiplnění za tuto platbu nebo slevu nebyly písemně sjednány před dodáním potravin nebo poskytnutím služeb, ke kterým se platba nebo sleva vztahuje,

d) sjednávání nebo uplatňování cenových podmínek, v jejichž důsledku nebude daňový doklad na úhradu kupní ceny za dodávku potravin obsahovat konečnou výši kupní ceny po veškerých sjednaných slevách z kupní ceny s výjimkou předem sjednaných množstevních slev,“.

XIII./a
Argumentace navrhovatelky b)

203. Podle navrhovatelky b) je v dodavatelsko-odběratelských vztazích, a to nejen v potravinářství, běžné, že dodavatelé zpětně poskytují odběratelům určité slevy nebo výhody v zájmu dále rozvíjet příslušný obchodní vztah. Takové zpětné výhody, které zpravidla pokrývají určité delší období než období, k němuž je vystavován jeden konkrétní daňový doklad, přitom nemusí být vázány pouze na množstevní parametr, ale i jiné výkonové či kvalitativní ukazatele. Jde o jeden z nástrojů, jimiž mohou dodavatelé konkurenčně působit vůči ostatním dodavatelům. Nelze nalézt žádný racionální a ústavně aprobovaný důvod, pro který by vybraným odběratelům potravin měla být tato běžná obchodní praktika v rozporu s jejich právem podnikat odpírána.

XIII./b
Vyjádření Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže

204. Úřad se s takovýmto hodnocením uvedených zvláštních skutkových podstat neztotožňuje. Skutkovou podstatu podle § 4 odst. 2 písm. c) zákona o významné tržní síle doplňuje § 3a písm. a) a c), který stanoví náležitosti smlouvy a nově je v něm zakotvena povinnost přesně ve smlouvě specifikovat výši slevy z kupní ceny nebo způsob jejího určení a přesnou specifikaci poskytované služby co do předmětu, rozsahu, ceny apod. Opět zde zákon reaguje na situace, kdy jsou v praxi ze strany odběratelů požadovány platby za služby, které nebyly sjednány předem a jsou dodavateli účtovány zpětně z důvodu snížení nákupní ceny. V minulosti šlo o tzv. bonusy či rabaty, které nebyly nikde blíže vysvětleny, ale o které byla zpětně snižována kupní cena. Jde tudíž o vykořisťovací jednání ze strany odběratelů.

205. Ustanovení § 4 odst. 2 písm. d) zákona o významné tržní síle pak reaguje na běžnou praxi, kdy smluvená kupní cena byla následně při vyúčtování prostřednictvím opravného daňového dokladu ponížena například o tzv. bonusy či rabaty. Tato praktika měla za cíl snížit původní kupní cenu na úkor dodavatele. Nutno zdůraznit, že opravný daňový doklad je podle platných právních předpisů možné užít jen v odůvodněných případech a způsobem, který stanoví zákon. Rozhodně nemá jít o každodenní záležitost. Nadto jsou tyto opravné daňové doklady vystavovány ze strany odběratele, nikoliv ze strany dodavatele. Je to přitom právě dodavatel, který by měl odběrateli vyúčtovat případné dodatečné platby za další služby. Zákon o významné tržní síle přesto předvídá, že v určitých případech je opravdu opodstatněné opravný daňový doklad využít. Uvedené ustanovení proto stanoví výjimku, že předem sjednané množstevní slevy lze zpětně prostřednictvím opravného daňového dokladu vyúčtovat.

XIII./c
Vlastní posouzení

206. Ústavní soud považuje za žádoucí objasnit účely obou těchto ustanovení. Dílčí vymezení zákazu zneužití tržní síly podle § 4 odst. 2 písm. c) napadeného zákona brání uplatňování nebo získávání plateb či slev, které v rozporu s § 3a písm. a) a c) tohoto zákona nebyly předem písemně sjedná-

ny, a prostřednictvím své vyjednávací síly tak vyvíjet nátlak na dodavatele, aby navzdory původním ujednáním bez spravedlivého důvodu snižovali kupní cenu.

207. Ustanovení § 4 odst. 2 písm. d) zákona o významné tržní síle pak v podstatě doplňuje pravidla pro sjednávání slev z kupní ceny za dodávky potravin, neboť brání sjednávání nebo uplatňování takových cenových podmínek, podle nichž by k uplatňování těchto slev docházelo až dodatečně poté, co již byl vystaven daňový doklad na úhradu kupní ceny, a tento daňový doklad by tak neobsahoval konečnou výši kupní ceny. Výjimkou výslovně uvedenou v tomto ustanovení jsou jen předem sjednané množstevní slevy. Případné slevy, které by byly opodstatněny jiným plněním ze strany dodavatele v souvislosti s nákupem nebo prodejem potravin, napadený zákon nezahrnuje mezi slevy podle § 3a písm. a), nýbrž je v tomto ustanovení upravuje samostatně jako peněžní plnění dodavatele. K účelu posuzovaného ustanovení Ústavní soud dodává, že předmětný zákaz brání sjednávání a uplatňování takových slev, u nichž by možnost jejich dodatečného uplatnění mohla s ohledem na jiné než množstevní kritérium vést k tomu, že odběratel s významnou tržní silou bude prostřednictvím takto sjednané smlouvy fakticky vyvíjet tlak na dodavatele, aby došlo dodatečně bez spravedlivého důvodu ke snížení kupní ceny.

208. Podle Ústavního soudu, který posoudil tato omezení práva podnikat podle čl. 26 odst. 1 Listiny v testu rozumnosti, žádné z nich nezasahuje do podstaty a smyslu tohoto práva, v obou případech zákazy sledují účel, který je v kontextu předmětných dodavatelsko-odběratelských vztahů opodstatněný, a přispívají k jeho dosažení. Současně nelze tyto zákazy označit za nerozumné. Navrhovatelka b) jejich ústavnost rozporuje v podstatě jen poukazem na to, že uplatňování nejrůznějších slev a výhod, jež odběratelům zpětně poskytují dodavatelé, je v uvedených vztazích obvyklé. Jak ale vyplývá z výše uvedeného, nelze s ní již souhlasit v tom, že by pro jejich regulaci neexistoval rozumný důvod. Uplatňování slev na kupní ceně potravin totiž může být právě prostředkem, jímž mohou odběratelé, umožňuje-li jim to jejich vyjednávací síla, bez spravedlivého důvodu negativně ovlivňovat postavení dodavatelů na relevantním trhu zemědělských a potravinářských produktů. Bylo věcí zákonodárce, aby s ohledem na všechny známé okolnosti vyhodnotil, zda situace na trhu vyžaduje přijetí takovéto regulace.

XIV.
Posouzení ústavnosti zvláštní skutkové podstaty podle § 4 odst. 2 písm. h) zákona o významné tržní síle

209. Navrhovatelky mají dále za to, že § 4 odst. 2 písm. h) zákona o významné tržní síle je v rozporu s čl. 26 odst. 1 Listiny v spojení s čl. 4 odst. 4 Listiny. Jeho zrušení navrhla navrhovatelka b) i ve svém eventuálním návrhu. Toto zákonné ustanovení zní:

„§ 4
Zákaz zneužití významné tržní síly

…

(2) Zneužitím významné tržní síly je zejména

…

h) požadování náhrady sankce uložené kontrolním orgánem po dodavateli bez existence jeho zavinění,“.

XIV./a
Argumentace navrhovatelek

210. V případě § 4 odst. 2 písm. h) zákona o významné tržní síle se navrhovatelkám jeví jako problematická především formulace „bez existence jeho zavinění“, neboť vzniká otázka, kdo určí, zda zavinění bylo na straně dodavatele nebo odběratele. Od odběratele nelze vyžadovat, aby přesně vyloučil případy zavinění dodavatele. To platí zejména v případech, kdy jde o sankce za takové delikty, u nichž bude zákonem stanovena objektivní odpovědnost odběratele, naplnění skutkové podstaty deliktu bude ovšem způsobeno porušením právní povinnosti ze strany dodavatele. Vyloučení možnosti, aby se odběratel domáhal náhrady škody, vede k narušení jeho právní jistoty. Dá se totiž předpokládat, že pod hrozbou vysoké sankce za porušení napadeným ustanovením stanovené povinnosti upustí od jakéhokoliv požadování náhrady sankce uložené kontrolním orgánem na dodavateli, a to i v případech, kdy bude jeho nárok oprávněný. Tuto sankci nebude požadovat ani u soudu.

211. Uvedenou argumentaci doplnila navrhovatelka b), podle níž dochází v praxi často k případům, kdy se po proběhnuvší kontrole za nedostatečnou kvalitu potravin ukládá sankce maloobchodníkovi, v jehož obchodě se dotčená potravina prodává a v němž byla zkontrolována, zatímco příslušná vada vznikla již v provozu dodavatele této potraviny. Je přitom ve zjevném rozporu s právem podnikat dotčeného maloobchodníka, aby v takovém případě nemohl smlouvou nebo prostřednictvím uplatnění nároku na náhradu újmy přenést uloženou sankci na dodavatele, který dodáním nekvalitní potraviny porušil nejen své smluvní, ale i zákonné povinnosti, a to jen z toho důvodu, že nebude možné prokázat, že dodavatel příslušnou vadu způsobil svou nedbalostí nebo svým úmyslem. Správní delikty právnických osob jsou v naprosté většině případů postaveny na principu objektivní odpovědnosti, pročež se u nich zavinění neposuzuje. Nedává proto smysl, aby se na zavinění vázala dotčená zvláštní skutková podstata.

XIV./b
Vyjádření vlády

212. Vláda ve vztahu k uvedené argumentaci uvedla, že smyslem § 4 odst. 2 písm. h) zákona o významné tržní síle je ochrana férovosti hospodářské soutěže před šikanózními snahami odběratele s významnou tržní silou neoprávněně si vymoci na dodavateli refundaci odběrateli uložené sankce. Toto ustanovení nelze vykládat tak, že by jím byla dotčena aktivní legitimace odběratele s významnou tržní silou k podání žaloby vůči dodavateli v případě soukromoprávního sporu o existenci dodavatelova zavinění. Oprávněné nároky odběratele s významnou tržní silou jím nejsou nijak poškozovány, pokud jde o jejich uplatňování v případě soukromoprávního sporu mezi odběratelem s významnou tržní silou a dodavatelem, týkajícího se možného dodavatelova zavinění. Z předmětného ustanovení nelze dovozovat oprávnění Úřadu k rozhodování takovéhoto sporu, a tedy jím nedochází k prolomení pravomocí v rámci dělby moci.

XIV./c
Vlastní posouzení

213. Ústavní soud uvádí, že v dodavatelsko-odběratelských vztazích nelze vyloučit situace, kdy je odběratel jako odpovědný subjekt sankcionován za porušení určité veřejnoprávní povinnosti, porušení zákona bylo nicméně zapříčiněno porušením povinnosti ze strany dodavatele. Jakkoliv tedy sankce stíhá samotného odběratele, v rovině soukromoprávní současně vzniká odpovědnost dodavatele vůči odběrateli za škodu, která mu splněním této sankční povinnosti vznikla. Tomu odpovídá právo odběratele požadovat po tomto dodavateli náhradu škody.

214. Napadené ustanovení zakazuje odběrateli s významnou tržní silou, aby po dodavateli požadoval náhradu sankce uložené mu kontrolním orgánem, ledaže její uložení zavinil právě tento dodavatel. Základní výkladová otázka se týká pojmu „zavinění“. Ústavní soud zastává názor, že by nedávalo

rozumný smysl, aby se zaviněním dodavatele podle tohoto ustanovení rozumělo zavinění ve vztahu k porušení určité veřejnoprávní povinnosti. V dodavatelsko-odběratelských vztazích, které jsou upraveny zákonem o významné tržní síle, budou na straně dodavatele a odběratele zásadně právnické osoby nebo podnikající fyzické osoby, jejichž odpovědnost za porušení veřejnoprávní povinnosti je objektivní, tedy dána bez ohledu na zavinění. Takovéto zavinění by tak v podstatě nebylo dáno nikdy a napadené ustanovení by činilo přestupkem uplatnění soukromoprávního nároku na náhradu škody. To by znamenalo nejen popření legitimního očekávání odběratele na uvedenou náhradu, ale v konečném důsledku také jeho práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny, za jehož využití by odběratel mohl být sankcionován. Právo nemůže na jedné straně umožňovat jednotlivci uplatňovat jeho tvrzený nárok ze soukromoprávního vztahu, na straně druhé jej však za samotné toto uplatňování sankcionovat v rovině veřejnoprávní, a činit tak určité jednání povoleným i zakázaným zároveň. Takovýto stav by odporoval požadavku předvídatelnosti a bezrozpornosti práva a zákazu libovůle plynoucímu ze zásady právního státu podle čl. 1 odst. 1 Ústavy [srov. nález ze dne 30. 10. 2019 sp. zn. Pl. ÚS 7/19 (309/2019 Sb.), bod 49].

215. Pojem „zavinění“ je proto nutno vykládat v tom smyslu, že jde o zavinění v rovině soukromoprávní. Jestliže odběratel odpovídal za porušení určité veřejnoprávní povinnosti, k němuž došlo v důsledku porušení povinnosti ze strany dodavatele, a za toto jednání byla odběrateli kontrolním orgánem uložena sankce, pak požadováním náhrady této sankce po odběrateli nemůže dojít ke zneužití významné tržní síly. Jestliže se takto dodavatel dopustil porušení své zákonné povinnosti, uplatní se ve vztahu k němu presumpce zavinění z nedbalosti podle § 2911 občanského zákoníku (srov. Kindl, J., Koudelka, M. Zákon o významné tržní síle. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, str. 105).

216. Otázkou zůstává, zda se takovéhoto zneužití nelze dopustit i jednáním, v jehož rámci je náhrada škody požadována v dobré víře, že dodavatel zavinil porušení povinnosti, ačkoliv fakticky k jeho zavinění nedošlo. Odběratel se třeba bude mylně domnívat, že dodavatel porušil určitou povinnost, ve skutečnosti ale došlo k porušení povinnosti následkem jednání odběratele, který si toho nebyl vědom. Znění napadeného ustanovení činí výjimku ze zákazu požadování náhrady sankce jen pro případy, kdy neexistuje zavinění, nikoliv kdy jeho existence je sporná a zatím nebyla postavena najisto. Takto přísný výklad by ovšem umožňoval sankcionování odběratele za to, že uplatňuje své domnělé právo, případně že k tomu využívá zákonem stanovené procesní prostředky, což jsou obdobně nepřijatelné důsledky, jaké byly předvídány výše v případě výkladu, podle něhož je třeba pojmem „zavinění“ rozumět zavinění za porušení veřejnoprávní povinnosti (bod 214 tohoto nálezu). Jediným řešením je proto výklad, který omezuje zákaz podle napadeného ustanovení na případy, kdy zjevně neexistuje důvod opodstatňující nárok na tuto náhradu, to znamená, kdy s ohledem na obsah vzájemných právních vztahů nemohlo k zavinění dodavatele za porušení povinnosti, za kterou byl odběratel sankcionován, vůbec dojít, případně kdy bylo pravomocným rozhodnutím postaveno najisto, že dodavatel neporušil svou povinnost. Ani v tomto případě by nemohlo být sankcionováno využití zákonem stanovených procesních prostředků za účelem zrušení takovéhoto rozhodnutí. Napadené ustanovení musí být vykládáno takto restriktivně.

217. Ústavní soud tedy shledal možnost ústavně konformního výkladu § 4 odst. 2 písm. h) zákona o významné tržní síle, který vylučuje postih odběratele za to, že v dobré víře uplatňuje vůči dodavateli nárok na náhradu škody vzniklé splněním sankce uložené odběrateli kontrolním orgánem z důvodu jeho objektivní odpovědnosti za přestupek spočívající v jednání, které ze soukromoprávního hlediska zavinil dodavatel. Není proto dán rozpor tohoto ustanovení s požadavkem předvídatelnosti a bezrozpornosti práva podle čl. 1 odst. 1 Ústavy. Zákaz podle napadeného ustanovení se nedotýká podstaty a smyslu práva podnikat podle čl. 26 odst. 1 Listiny, nesleduje jiný než ústavně aprobovaný účel a není nerozumný.

XV.
Posouzení ústavnosti zvláštní skutkové podstaty podle § 4 odst. 2 písm. i) zákona o významné tržní síle

218. Dalším ustanovením, vůči němuž směřuje argumentace navrhovatelek, je § 4 odst. 2 písm. i) zákona o významné tržní síle, který zní:

„§ 4
Zákaz zneužití významné tržní síly

…

(2) Zneužitím významné tržní síly je zejména

…

i) diskriminování dodavatele spočívající ve sjednání nebo uplatnění rozdílných smluvních podmínek pro nákup nebo prodej služeb s nákupem nebo prodejem potravin souvisejících při srovnatelném plnění, bez spravedlivého důvodu,“.

XV./a
Argumentace navrhovatelek

219. Podle navrhovatelek § 4 odst. 2 písm. i) zákona o významné tržní síle porušuje právo odběratelů podnikat, jelikož je bez objektivního důvodu nutí v rámci individuálních smluvních vztahů s dodavateli sjednat stejnou cenu za poskytnutá plnění. Takováto povinnost má být v rozporu s ústavně zaručeným principem ekonomické svobody a s principem tržního hospodářství, na nichž stojí Česká republika jakožto liberálně demokratický stát.

XV./b
Vyjádření vlády

220. Vláda ve vztahu k uvedené námitce pouze stručně reagovala, že § 4 odst. 2 písm. i) zákona o významné tržní síle nelze vykládat tak, že by zneužitím významné tržní síly byl každý případ, kdy odběratel s významnou tržní silou sjednává nebo uplatňuje vůči svým dodavatelům rozdílné smluvní podmínky.

XV./c
Vlastní posouzení

221. Ústavní soud podotýká, že účelem napadeného ustanovení je zabránit tomu, aby si odběratel využitím svého postavení na trhu vynutil po dodavateli smluvní podmínky pro nákup nebo prodej služeb s nákupem nebo prodejem potravin souvisejících, které se bez spravedlivého důvodu odchylují od smluvních podmínek, které tento odběratel uzavírá s jinými dodavateli při srovnatelném plnění. Sjednané smluvní podmínky by tak vzhledem k tomuto zákazu neměly sloužit jako faktický nástroj pro dosažení písemně nesjednané či zákonem zakázané slevy na kupní ceně nebo pro dosažení jiné obdobné výhody v rámci dodavatelsko-odběratelského vztahu. Uvedený požadavek neznamená, že by sjednané smluvní podmínky měly být v případě každého dodavatele stejné, pro rozdíly by však měl existovat spravedlivý důvod, což je v daném kontextu nutno vykládat jako určitý objektivní důvod, který odpovídá logice dodavatelsko-odběratelských vztahů. Takovýto restriktivní výklad pojmu „spravedlivý důvod“ je nezbytný k tomu, aby zákaz stanovený napadeným ustanovením bylo možné považovat z hlediska odběratelů za dostatečně určitý a předvídatelný, jak to předpokládá čl. 4 odst. 1 Listiny ve spojení s čl. 1 odst. 1 Ústavy. Ani v tomto případě neshledal Ústavní soud žádnou skutečnost,

která by opodstatňovala závěr, že se posuzovaný zásah dotýká podstaty a smyslu práva podnikat podle čl. 26 odst. 1 Listiny nebo že by sledoval jiný než ústavně aprobovaný účel či byl nerozumný.

XVI.
Posouzení ústavnosti zvláštní skutkové podstaty podle § 4 odst. 2 písm. k) zákona o významné tržní síle

222. Poslední ze zvláštních skutkových podstat, jejichž neústavnost tvrdí navrhovatelky a jejichž zrušení je součástí eventuálního návrhu navrhovatelky b), je § 4 odst. 2 písm. k) zákona o významné tržní síle, jemuž je vytýkán rozpor se zásadou *ne bis in idem* podle čl. 40 odst. 5 Listiny a základním právem na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny. Uvedené zákonné ustanovení včetně poznámky pod čarou č. 2 zní:

„§ 4
Zákaz zneužití významné tržní síly

…

(2) Zneužitím významné tržní síly je zejména

k) nerespektování výsledků úřední kontroly potravin provedené orgány státního dozoru[2)] odběratelem.

---
2) Zákon č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.“

XVI./a
Argumentace navrhovatelek

223. Navrhovatelky tvrdí, že § 4 odst. 2 písm. k) zákona o významné tržní síle s ohledem na povinnost respektovat závěry kontroly brání odběratelům v případném uplatňování jejich nároků u soudu, přičemž respektována není ani zásada *ne bis in idem*. Napadený zákon má být rovněž v kolizi se zákonem č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění zákona č. 183/2017 Sb., (dále jen „kontrolní řád“). Tyto skutečnosti podle jejich názoru opodstatňují závěr, že není respektován čl. 4 odst. 1 Listiny. Místo toho jsou prolomeny pravomoci v rámci dělby moci ve státě.

224. Navrhovatelka b) pak považuje uvedené zákonné ustanovení za vágní, neboť v něm nejsou obsažena žádná vodítka, která by mohla vést k závěru o nerespektování výsledků úřední kontroly. Není navíc ani smysluplné, aby byl odběratel nejprve sankcionován za správní delikt v oblasti potravinového práva, tedy pro kontrolou zjištěné nedostatky kvality potravin, a posléze též podle zákona o významné tržní síle za nerespektování takové kontroly, ať již se tím rozumí cokoliv. Za nerespektování výsledků úřední kontroly lze velice snadno považovat i následnou obranu odběratele, jakož i případné napadení rozhodnutí vydaného v takovém řízení správní žalobou, což by v rozporu s čl. 36 odst. 1 Listiny nepřímo znamenalo významné omezení přístupu dotčeného odběratele k nezávislému a nestrannému soudu.

XVI./b
Vyjádření vlády

225. Vláda shledává navrhovatelkami provedený výklad § 4 odst. 2 písm. k) zákona o významné tržní síle mylným. Naplněním tímto ustanovením stanovené skutkové podstaty je nerespektování výsledků úřední kontroly, která proběhla u dodavatele, a nikoliv u odběratele. Tomuto názoru vlády od-

povídá i doktrinární výklad tohoto ustanovení. Odběratel nerespektuje výsledky úřední kontroly, která proběhla u dodavatele, například tak, že po dodavateli požaduje realizaci dalších kontrol nebo předložení dalších certifikátů. Námitka rozporu se zásadou *ne bis in idem* je proto bezpředmětná. Vzhledem k tomu, že z uvedeného ustanovení neplyne možnost Úřadu zabývat se dodržováním výsledků úředních kontrol, které proběhly u odběratele, podle vlády není možné, aby v rámci použití tohoto ustanovení bylo ze strany Úřadu zasaženo do rozhodovací pravomoci jiného orgánu veřejné moci.

XVI./c
Vyjádření Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže

226. Obdobně se i Úřad domnívá, že celá argumentace navrhovatelek vychází z mylné interpretace § 4 odst. 2 písm. k) zákona o významné tržní síle. Domněnku navrhovatelek, že pod slovy „úřední kontrola“ by se mohla myslet ochrana odběratele v navazujícím správním řízení, považuje za vskutku kuriózní. Řádné opravné prostředky jsou ve správním řádu označeny jako „odvolání“ nebo „rozklad“. Za úřední kontrolu je zase považován postup podle kontrolního řádu, který je však v agendě významné tržní síly vyloučen podle § 7 odst. 2 zákona o významné tržní síle. Jestliže navrhovatelka b) namítá znemožnění soudní kontroly prostřednictvím uplatnění správních žalob, pak nejde o úřední kontrolu, ale o kontrolu soudní.

XVI./d
Replika navrhovatelky b)

227. K § 4 odst. 2 písm. k) zákona o významné tržní síle se ve své replice vrátila navrhovatelka b), podle níž jej lze interpretovat například i tím způsobem, že pokud u odběratele proběhne kontrola potravin, ten se proti jejím závěrům nesmí nijak bránit, jinak se dopustí přestupku. Úřad v této souvislosti setrvává na svém názoru, že se dané ustanovení má vztahovat pouze na případy, kdy úřední kontrola proběhla u dodavatele, a odběratel po dodavateli přesto požaduje kontrolu dodatečnou. Úřad již ovšem neuvádí, jak by měl tento závěr vyplývat z textu zákona, ani neodkazuje na žádné konkrétní doktrinární názory, které údajně měly tento závěr podporovat. Relevantní rozhodovací praxe soudů v tuto chvíli neexistuje. Za zcela nepřijatelný navrhovatelka b) označuje odkaz Úřadu na § 7 odst. 2 zákona o významné tržní síle. Toto ustanovení vylučuje pro postup Úřadu působnost kontrolního řádu, nijak se však nevztahuje k věcným požadavkům napadeného zákona, mj. požadavku, aby odběratelé s významnou tržní silou respektovali úřední kontroly potravin. Pokud navrhovatelky poukazovaly na možné omezení přístupu dotčených odběratelů k soudu, měly tím na mysli přístup k soudu právě v případě obrany proti úřední kontrole potravin provedené u odběratele a proti případnému navazujícímu správnímu rozhodnutí o porušení předpisů na úseku kvality potravin; nikoliv tedy otázku soudní ochrany proti postupu Úřadu podle zákona o významné tržní síle, jak se zřejmě domnívá Úřad.

XVI./e
Vlastní posouzení

228. Napadené ustanovení je neurčité ve dvou směrech. Není v něm výslovně uvedeno, co se má rozumět „nerespektováním“ výsledků úřední kontroly potravin provedené orgány státního dozoru, ani v něm není konkretizováno, u koho měla být kontrola provedena. Ústavní soud tedy musel posoudit, zda tato neurčitost nebrání nalezení ústavně konformního výkladu tohoto ustanovení.

229. Ústavní soud zdůrazňuje, že nepřichází v úvahu takový výklad napadeného ustanovení, který by činil zneužitím významné tržní síly využití zákonných prostředků k ochraně práva, ať už ve správním, nebo soudním řízení. Takovýto výklad by v rozporu s čl. 36 odst. 1 Listiny odepíral jednotlivci možnost domáhat se soudní ochrany jeho práv. Zákonem navíc nelze na jedné straně umožnit jednotlivci uplatnění zákonného prostředku k ochraně práva a na straně druhé samotné jeho uplatnění sankcionovat jako přestupek či jiný delikt (bod 208 tohoto nálezu). Tím by byl popřen smysl tohoto

zákonného prostředku. Jestliže považuje zákonodárce možnost využití určitého zákonného prostředku k ochraně práva v určitých případech za nežádoucí, pak, není-li takovéto omezení v rozporu s ústavním pořádkem, jej lze dosáhnout odpovídajícím vymezením podmínek toho kterého řízení.

230. Posuzovaný zákaz nerespektování výsledků úřední kontroly je součástí zákazu zneužití významné tržní síly, a tudíž k jeho porušení může dojít jen v dodavatelsko-odběratelských vztazích, jejichž obsahem je nákup potravin nebo přijímání nebo poskytování služeb s nákupem nebo prodejem potravin souvisejících. Má-li tento zákaz sloužit ochraně dodavatele před nežádoucí praktikou odběratele, pak musí být vykládán v tom smyslu, že odběratel v rámci uvedených dodavatelsko-odběratelských vztahů nesmí v přímé návaznosti na úřední kontrolu potravin, jež byla provedena u dodavatele, podmiňovat plnění svých závazků nebo jiné své jednání vůči dodavateli novou kontrolou, jež by byla zaměřena na stejný okruh skutečností jako již provedená úřední kontrola (srov. Kindl, J., Koudelka, M. Zákon o významné tržní síle. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, str. 109–110). Jde o to vyloučit prostor pro takové jednání, jímž by odběratel v rámci dodavatelsko-odběratelských vztahů účelově oddaloval plnění svých závazků vůči dodavateli nebo jej jinak znevýhodňoval. Ústavní soud dodává, že posuzovaný zákaz zjevně nezasahuje do podstaty a smyslu práva podnikat podle čl. 26 odst. 1 Listiny, sleduje cíl odpovídající ústavně aprobovanému účelu zákazu zneužití významné tržní síly, je způsobilý tento cíl dosáhnout a není nerozumný.

231. Námitka, podle níž by zákaz podle napadeného ustanovení umožňoval dvojí stíhání odběratele v rozporu se zásadou *ne bis in idem*, vyjádřenou v čl. 40 odst. 5 Listiny, není důvodná. Jak je zřejmé z výše uvedeného výkladu, nejde o duplicitní vymezení skutkové podstaty přestupku, za který by již odběratel mohl být stíhán podle jiného zákona. Odběratel se porušení tohoto zákazu nemůže dopustit stejným jednáním, jež bylo zjištěno úřední kontrolou potravin provedenou orgány státního dozoru a následně v příslušném řízení vyhodnoceno jako porušení zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

232. Protože napadené ustanovení umožňuje ústavně konformní výklad, lze ve vztahu k němu uzavřít, že není v rozporu s požadavkem určitosti a předvídatelnosti zákona podle čl. 4 odst. 1 Listiny a čl. 1 odst. 1 Ústavy, základním právem podnikat podle čl. 26 odst. 1 Listiny, základním právem na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny ani zákazem opakovaného trestání za stejné jednání podle čl. 40 odst. 5 Listiny.

XVII.
Posouzení ústavnosti oprávnění Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže činit sektorová šetření podle § 5a zákona o významné tržní síle

233. Neústavnost sektorových šetření, tedy šetření trhu a vztahů mezi odběrateli a dodavateli podle § 5a zákona o významné tržní síle, jenž byl do tohoto zákona vložen novelizací provedenou zákonem č. 104/2017 Sb., namítá navrhovatelka b) z důvodu nepřípustnosti s nimi spojeného zásahu do soukromé sféry a informačního sebeurčení dotčených subjektů a s tím souvisejícího nedostatku procesních záruk. Uvedené ustanovení zní:

„§ 5a
Sektorové šetření

(1) V případech, kdy Úřad zjistí skutečnosti naznačující porušování tohoto zákona, provádí šetření trhu a vztahů mezi odběrateli a dodavateli (dále jen ‚sektorové šetření´) a vydává zprávy o výsledcích šetření, jejichž obsahem je zejména doporučení postupu správné praxe.

(2) Při provádění sektorového šetření podle odstavce 1 postupuje Úřad obdobně podle § 21c, 21e, 21f a 21g zákona o ochraně hospodářské soutěže. Úřad může na základě skutečností zjištěných při provádění sektorového šetření zahájit řízení z moci úřední.“

XVII./a
Argumentace navrhovatelky b)

234. Podle navrhovatelky b) je problémem sektorových šetření podle § 5a zákona o významné tržní síle, že s ohledem na jejich plošnou povahu Úřad nesděluje dotčeným osobám podezření na porušení zákona ani není identifikováno jejich procesní postavení, v důsledku čehož je nepřiměřeně zasahováno do jejich práva na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny. Uplatňování jednotlivých vyšetřovacích pravomocí Úřadu podle § 21e, 21f a 21g zákona o ochraně hospodářské soutěže, které zahrnuje například shromažďování důvěrných obchodních a dalších dokumentů jednotlivých odběratelů a dodavatelů nebo velice invazivní prohlídky v obchodních prostorách odběratelů či dokonce v osobních prostorách jejich statutárních zástupců a pracovníků, představuje významný zásah do základního práva na ochranu soukromí podle čl. 10 odst. 2 a 3 Listiny a čl. 8 Úmluvy. Veřejný zájem na ochraně dodavatelů potravin před odběrateli přitom není tak významný, aby takovýto zásah odůvodnil.

235. Dále navrhovatelka b) upozorňuje, že § 20 odst. 2 zákona o ochraně hospodářské soutěže stanoví přísnější podmínky pro sektorová šetření. Vyžaduje, aby situace na jednotlivých trzích naznačovala, že hospodářská soutěž je narušena. Nestačí jen zjištění skutečností, které naznačují porušování zákona, jak to předpokládá vložené ustanovení. Není důvod, aby v případech, na které dopadá toto ustanovení, nebyla šetření nadále prováděna klasickým způsobem. Porušení zákona o významné tržní síle mohl Úřad i v minulosti šetřit standardním způsobem, tedy v rámci dozoru nad dodržováním daného zákona. Není potřebné zavádět určitý „kvazidozor“ ve formě sektorových šetření, v jejichž rámci budou nedostatečně zajištěna ústavně zaručená procesní práva dotčených osob.

XVII./b
Vyjádření Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže

236. Na uvedenou argumentaci reagoval Úřad toliko poukazem na rozhodnutí Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“) ze dne 7. 10. 2016 č. j. 30 A 116/2016-68, kterým byla zamítnuta žaloba proti Úřadem prováděnému sektorovému šetření vedenému podle zákona o významné tržní síle. Předmětné rozhodnutí podle Úřadu nelze interpretovat tak, jak činí navrhovatelka b), tedy že Úřad nebyl podle úpravy platné před účinností zákona č. 104/2017 Sb. oprávněn provádět sektorová šetření podle zákona o významné tržní síle.

XVII./c
Replika navrhovatelky b)

237. Na uvedený poukaz reagovala navrhovatelka b) tak, že rozporovala tvrzení Úřadu ohledně závěrů správních soudů ve vztahu k pravomoci Úřadu vést v období před účinností novely provedené zákonem č. 104/2017 Sb. sektorová šetření podle zákona o významné tržní síle. V citovaném rozsudku byla jednoznačně vyjádřena dřívější absence takovéto pravomoci. Kasační stížnost proti tomuto rozsudku byla následně zamítnuta rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2017 č. j. 3 As 252/2016-50, který uvedený závěr krajského soudu potvrdil. Novelizací provedenou zákonem č. 104/2017 Sb. tak došlo k rozšíření pravomocí Úřadu, s čímž by měly být spojeny obzvlášť vysoké legislativní nároky.

XVII./d
Obecně k otázce procesních záruk v rámci sektorového šetření

238. Z uplatněné argumentace se podává, že navrhovatelka b) namítá neústavnost sektorových šetření podle zákona o významné tržní síle z důvodu nedostatečného vymezení postavení osob, vůči nimž může být sektorové šetření vedeno, v důsledku čehož jim není zaručen spravedlivý proces. Kro-

mě toho považuje za nepřípustné využití vyšetřovacích pravomocí Úřadu podle § 21e, 21f a 21g zákona o ochraně hospodářské soutěže za účelem uvedených sektorových šetření.

239. Ústavní soud konstatuje, že sektorová šetření podle § 5a odst. 1 zákona o významné tržní síle lze charakterizovat jako shromažďování a vyhodnocování údajů o trhu nákupu a prodeje zemědělských a potravinářských produktů se zaměřením na související dodavatelsko-odběratelské vztahy. Jde o prostředek sloužící výkonu dozoru nad dodržováním zákona o významné tržní síle, jehož prostřednictvím může Úřad prověřit skutečnosti naznačující jeho porušování, a to zjištěním dalších relevantních údajů o jednání dodavatelů a odběratelů na uvedeném trhu jako celku či jeho dílčích částech. Na základě těchto zjištění může Úřad vyhodnotit aktuální stav, zda v praxi je naplňován účel zákazu zneužití významné tržní síly, a pokud dochází k porušování tohoto zákazu, zda jde o systémový problém, nebo individuální selhání. Sektorová šetření slouží tvorbě metodiky v podobě doporučení správné praxe v rámci dodavatelsko-odběratelských vztahů. Příslušná doporučení Úřad zahrnuje do zpráv o výsledcích šetření. Skutečnosti zjištěné v rámci sektorových šetření mohou opodstatňovat zahájení řízení z moci úřední.

240. Institut sektorových šetření je obdobně upraven i v § 20 odst. 2 zákona o ochraně hospodářské soutěže, kde slouží šetření soutěžních podmínek na trzích, jejichž situace naznačuje narušení hospodářské soutěže. Srovnatelné oprávnění provádět šetření určitého hospodářského odvětví nebo určitého druhu dohod zase přiznává Komisi čl. 17 nařízení Rady (ES) č. 1/2003 ze dne 16. 12. 2002 o provádění pravidel hospodářské soutěže stanovených v článcích 81 a 82 Smlouvy [dále jen „nařízení Rady (ES) č. 1/2003“]. K realizaci uvedených šetření svěřují zákon o ochraně hospodářské soutěže i uvedené nařízení Úřadu řadu vyšetřovací oprávnění.

241. K námitce nedostatečných procesních záruk Ústavní soud uvádí, že sektorová šetření nejsou řízením, v němž by bylo rozhodováno o právech a povinnostech jednotlivce. Účelem sektorových šetření není postavit najisto, zda se určitý odběratel dopustil zneužití tržní síly, nýbrž zjistit skutečnosti, které teprve by umožňovaly Úřadu v rámci výkonu dozoru zhodnotit dodržování zákona o významné tržní síle. Nemá proto opodstatnění, aby měl v jejich rámci kdokoliv postavení účastníka, s nímž by byla spojena procesní práva a povinnosti.

242. Základních práv jednotlivce se nicméně může dotýkat postup Úřadu v rámci sektorových šetření, respektive výkon některých jeho oprávnění. Tato oprávnění umožňují efektivní provedení sektorových šetření, samotná však nejsou jeho imanentní součástí a jejich použitelnost v rámci sektorových šetření je upravena samostatně, zejména v § 21e, 21f a 21g zákona o ochraně hospodářské soutěže (viz níže). Právě ve vztahu k nim musí vždy existovat nezbytné procesní záruky, včetně soudního přezkumu, ať už podle soudního řádu správního, nebo jiné zvláštní zákonné úpravy. Případné nedostatky těchto oprávnění by ale nezakládaly neústavnost § 5a odst. 1 zákona o významné tržní síle, který pouze obecně umožňuje Úřadu provádět sektorová šetření. Takovýto následek by mohly mít jen vůči zákonné úpravě, která zmíněná oprávnění stanoví. Ústavní soud proto zhodnotil, že § 5a odst. 1 zákona o významné tržní síle není v rozporu s čl. 36 odst. 1 Listiny.

XVII./e
Ústavnost použití některých vyšetřovacích oprávnění Úřadu v rámci sektorových šetření

243. Při provádění sektorových šetření podle zákona o významné tržní síle se uplatní také některá oprávnění Úřadu podle zákona o ochraně hospodářské soutěže. Podle § 5a odst. 2 napadeného zákona Úřad při provádění sektorového šetření postupuje obdobně podle § 21c, 21e, 21f a 21g zákona o ochraně hospodářské soutěže. Tato ustanovení upravují jednak nahlížení do spisu (§ 21c), jednak oprávnění umožňující Úřadu získávat relevantní informace.

244. V první řadě jde o povinnost každého poskytnout Úřadu na jeho písemnou výzvu a ve stanovené lhůtě obchodní záznamy, jimiž se rozumí podklady a informace, včetně obchodních knih, jiných obchodních záznamů nebo jiných záznamů, které mohou mít význam pro objasnění předmětu

řízení (§ 21e). Dále je třeba zmínit oprávnění Úřadu provádět šetření na místě v obchodních prostorách, tedy na pozemcích a ve všech objektech, místnostech a dopravních prostředcích, které soutěžitelé užívají při své činnosti v hospodářské soutěži (§ 21f). Zaměstnanci Úřadu jsou při výkonu tohoto oprávnění oprávněni vstupovat do obchodních prostor soutěžitelů, u kterých šetření probíhá [odstavec 2 písm. a)], ověřit, zda se v případě dokumentů a záznamů jedná o obchodní záznamy [odstavec 2 písm. b)], nahlížet do obchodních záznamů, které se v obchodních prostorách nacházejí nebo jsou z nich přístupné, bez ohledu na to, v jaké formě jsou uloženy [odstavec 2 písm. c)], kopírovat nebo získávat v jakékoliv formě kopie nebo výpisy z obchodních záznamů [odstavec 2 písm. d)], pečetit obchodní prostory, popřípadě skříně, schránky nebo obchodní záznamy v nich se nacházející na dobu a v rozsahu nezbytném k provedení šetření [odstavec 2 písm. e)] a požadovat od soutěžitele a osob v pracovněprávním nebo jiném obdobném vztahu k němu, případně osob, které soutěžitel pověřil vykonávat v jeho prospěch určité činnosti, v nezbytném rozsahu součinnost nezbytnou k provedení šetření, jakož i vysvětlení k obchodním záznamům [odstavec 2 písm. f)]. Zákon o ochraně hospodářské soutěže nakonec Úřadu umožňuje, je-li důvodné podezření, že se obchodní záznamy nacházejí v jiných než obchodních prostorách, včetně bytů fyzických osob, které jsou statutárními orgány soutěžitele nebo jejich členy nebo jsou k soutěžiteli v pracovněprávním nebo obdobném vztahu, aby provedl šetření s předchozím souhlasem soudu i v takových prostorách (§ 21g). Pro úplnost je třeba dodat, že obdobná oprávnění svěřují Komisi čl. 20 a 21 nařízení Rady (ES) č. 1/2003.

245. Pro šetření na místě v obchodních prostorách platí, že šetření se provádí na základě písemného pověření vystaveného předsedou Úřadu nebo jinou osobou k tomu oprávněnou podle vnitřních předpisů Úřadu, přičemž pověření musí obsahovat zákonem stanovené náležitosti. Kromě údajů o osobě oprávněné k vystavení pověření mezi ně patří právní ustanovení, podle kterého má být šetření provedeno, označení obchodních prostor soutěžitele, v nichž má být šetření provedeno, předmět šetření a datum jeho zahájení, jakož i jméno, popřípadě jména a příjmení zaměstnanců Úřadu, případně dalších Úřadem pověřených osob, které mají šetření provést (§ 21f odst. 5). Před zahájením šetření sdělí Úřad soutěžiteli, v jehož obchodních prostorách má šetření na místě proběhnout, právní důvod a účel šetření a poučí ho o jeho právech a povinnostech podle zákona o ochraně hospodářské soutěže, včetně možnosti uložení pokuty (§ 21f odst. 6). Proti šetření v obchodních prostorách soutěžitelů lze podat žalobu (§ 21f odst. 7). Ustanovení o šetření na místě v obchodních prostorách se užijí obdobně i na šetření na místě v jiných než obchodních prostorách (§ 21g odst. 2).

246. Navrhovatelka b) namítá neústavnost možnosti využití vyšetřovacích pravomocí podle § 21e, 21f a 21g zákona o ochraně hospodářské soutěže za účelem uvedených sektorových šetření, neboť nepovažuje sektorová šetření podle zákona o významné tržní síle za dostatečný důvod pro související zásah do základních práv a svobod dotčených osob. Tuto námitku hodnotí Ústavní soud tak, že je jí zpochybněna zejména způsobilost sektorových šetření být legitimním cílem tohoto zásahu, a nikoliv také ústavnost uvedených oprávnění jako takových nebo rozsah a efektivnost zákonem stanovených procesních záruk, které se k nim vztahují.

247. Využití oprávnění vyžádat si obchodní záznamy či provést šetření na místě podle § 5a odst. 2 zákona o významné tržní síle ve spojení s § 21e, 21f a 21g zákona o ochraně hospodářské soutěže, respektive s nimi spojená povinnost poskytnout obchodní záznamy či strpět šetření na místě, může představovat zásah do ústavně zaručených základních práv a svobod, a to především práva na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého života podle čl. 10 odst. 2 Listiny, práva na ochranu před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním nebo jiným zneužíváním osobních údajů podle čl. 10 odst. 3 Listiny, vlastnického práva podle čl. 11 odst. 1 Listiny a práva na nedotknutelnost obydlí podle čl. 12 odst. 1 Listiny. K posouzení, zda jde o ústavně konformní zásah, tedy zásah nepředstavující porušení některého z těchto základních práv, standardně slouží již opakovaně zmíněný test proporcionality (viz bod 104 tohoto nálezu). V rámci abstraktního přezkumu uvedených vyšetřovacích oprávnění ale tento test může zodpovědět pouze otázku, zda předmětný prostředek vůbec lze ústavně konformním způsobem použít. I kdyby ji totiž bylo možné zodpovědět kladně, o proporcionalitě zásahu by v konkrétním případě vždy rozhodoval až příslušný orgán v závislosti na okolnostech věci.

248. Jednotlivá vyšetřovací oprávnění Úřadu podle § 5a odst. 2 zákona o významné tržní síle ve spojení s § 21e, 21f a 21g zákona o ochraně hospodářské soutěže, tedy oprávnění vyžádat si obchodní záznamy či provést šetření na místě, slouží dosažení cíle sektorových šetření, jak byl vymezen výše (viz bod 239 tohoto nálezu). Dotýká-li se jejich výkon práva na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého života podle čl. 10 odst. 2 Listiny, práva na ochranu před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním nebo jiným zneužíváním osobních údajů podle čl. 10 odst. 3 Listiny nebo vlastnického práva podle čl. 11 odst. 1 Listiny, lze zájem na efektivním provádění dozoru nad dodržováním zákona o významné tržní síle považovat za legitimní cíl případného zásahu. Tato ustanovení umožňují, aby do uvedených práv bylo zasaženo za jakýmkoliv ústavně aprobovaným účelem.

249. Mnohem složitější je hodnocení legitimního cíle v případě, kdy má použití těchto vyšetřovacích prostředků vést k zásahu do nedotknutelnosti obydlí, kterou jako základní právo zaručuje čl. 12 odst. 1 Listiny. Záruka nedotknutelnosti obydlí chrání soukromí jednotlivce v jeho prostorové dimenzi. Kdokoliv si opatří určitý prostor k tomu, aby v něm v nejširším slova smyslu realizoval svůj soukromý život, má právo rozhodovat o tom, zda tento prostor zpřístupní jiným osobám. V případě obydlí je zájem na jeho ochraně umocněn tím, že jde o součást nejintimnější sféry života člověka, která spoluvytváří jeho osobní či rodinné zázemí a umožňuje mu seberealizaci. Tento význam obydlí přetrvává po staletí a opodstatňuje přísnější podmínky pro případný zásah ze strany veřejné moci, jež jsou stanoveny čl. 12 odst. 2 a 3 Listiny.

250. Šetření na místě může zasahovat do nedotknutelnosti obydlí bez ohledu na to, zda se koná v obchodních prostorách podle § 21f nebo v jiných než obchodních prostorách podle § 21g zákona o ochraně hospodářská soutěže. V prvním případě je tomu tak z toho důvodu, že jako obchodní prostory může sloužit i obydlí. Pokud obydlí slouží podnikání nebo provozování jiné hospodářské činnosti, pak je v souladu s čl. 12 odst. 3 Listiny každý povinen strpět na základě zákona provedený vstup do jeho obydlí, jestliže to je nezbytné pro plnění úkolů veřejné správy, což může být i dozor nad dodržováním zákona o významné tržní síle. Ochrana soukromí se samozřejmě uplatní i u šetření v obchodních prostorách, jež obydlím nejsou. Soukromý život v prostorové dimenzi se totiž neomezuje jen na obydlí v pravém slova smyslu, ale je třeba jej vztáhnout na jakýkoliv prostor, v němž jeho realizace přichází v úvahu, včetně například prostředí, kde je vykonáváno povolání nebo zaměstnání [srov. nález ze dne 8. 6. 2010 sp. zn. Pl. ÚS 3/09 (N 121/57 SbNU 495; 219/2010 Sb.)].

251. Provádí-li se šetření na místě v jiných než obchodních prostorách podle § 21g zákona o ochraně hospodářské soutěže, což mohou být i byty sloužící výlučně jako obydlí, vyvstává otázka, zda existuje důvod, který by z hlediska čl. 12 odst. 3 Listiny mohl odůvodnit zásah do nedotknutelnosti obydlí. Podle tohoto ustanovení mohou být v případě takovéhoto bytu (či jiného prostoru), který není užíván pro podnikání či provozování jiné hospodářské činnosti, zákonem dovoleny jiné zásahy do nedotknutelnosti obydlí než domovní prohlídka, jen je-li to v demokratické společnosti nezbytné pro ochranu života nebo zdraví osob, pro ochranu práv a svobod druhých anebo pro odvrácení závažného ohrožení veřejné bezpečnosti a pořádku.

252. Ústavní soud uznává, že dozor nad dodržováním zákona o významné tržní síle, jenž je neoddělitelně spjat s ochranou dodavatelů jako slabší strany ve vztazích s odběrateli s významnou tržní silou, může s ohledem na veřejný zájem chráněný tímto zákonem sloužit ochraně práv a svobod druhých, a v obecné rovině tak odůvodňovat zásah do nedotknutelnosti obydlí podle čl. 12 odst. 3 Listiny. Tento závěr platí i pro sektorová šetření podle § 5a odst. 1 zákona o významné tržní síle, byť tato slouží ochraně práv a svobod druhých jen nepřímo, neboť jejich účelem je pouze shromáždění a zpracování údajů o trhu nákupu a prodeje zemědělských a potravinářských produktů. Přesto nelze vyloučit, že i v jejich případě bude dán, byť třeba i jen výjimečně, natolik intenzivní veřejný zájem, který by byl způsobilý převážit nad zájmem jednotlivce na ochraně soukromí v prostorové dimenzi, a opodstatňoval tak jeho povinnost strpět vstup do obydlí. Jeho posouzení se bude odvíjet od okolností konkrétní věci.

253. Pro srovnání lze uvést, že využití obdobných pravomocí připouští pro oblast ochrany hospodářské soutěže v rámci šetření hospodářských odvětví a druhů dohod i čl. 17 nařízení Rady (ES)

č. 1/2003, podle něhož může Komise provádět jakékoliv kontroly, které jsou nezbytné k získání informací pro použití čl. 101 a 102 Smlouvy o fungování Evropské unie, včetně kontrol v jiných prostorách podle čl. 21 uvedeného nařízení, jež vyžadují předchozí svolení vnitrostátního soudu dotyčného členského státu.

254. Zájem na dozoru nad dodržováním zákona o významné tržní síle tak představuje legitimní cíl, který odůvodňuje zásah do základních práv dotčené osoby spočívající ve výkonu oprávnění Úřadu vyžádat si v rámci sektorových šetření podle § 5a odst. 1 zákona o významné tržní síle obchodní záznamy či provést šetření na místě v obchodních prostorách nebo v jiných než obchodních prostorách podle § 21e, 21f a 21g zákona o ochraně hospodářské soutěže. Přiměřenost zásahu do základních práv spojenou s výkonem těchto oprávnění lze posoudit v tom smyslu, že všechna tři jsou způsobilá dosáhnout jimi sledovaného cíle (požadavek vhodnosti). U každého z nich zároveň zákon o ochraně hospodářské soutěže poskytuje záruky, které zajišťují šetrnost zásahu vůči dotčeným ústavně zaručeným základním právům a svobodám (požadavek potřebnosti). Zejména musí jít vždy o zásah nezbytný, Úřad jej musí náležitě odůvodnit a vždy se lze proti němu domáhat soudní ochrany ve správním soudnictví. V případě šetření na místě v jiných než obchodních prostorách podle § 21g zákona o ochraně hospodářské soutěže navíc musí soud – obdobně jako u domovních prohlídek podle trestního řádu – s jeho provedením vyslovit předběžný souhlas, o kterém bude rozhodovat v řízení podle § 323 a násl. zákona č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních. V neposlední řadě je třeba dodat, že legitimní cíl uvedených oprávnění je v obecné rovině způsobilý převážit nad základním právem chráněným zájmem jednotlivce (požadavek proporcionality v užším smyslu). Zda tomu tak skutečně i bude, posoudí Úřad samostatně v každém kontrolním případě, a stejně tak učiní v rámci případného přezkumu tohoto zásahu příslušný soud.

255. Protože posouzení § 5a odst. 2 v části vymezené textem „21e, 21f a 21g“ zákona o významné tržní síle vyústilo v závěr, že zákonem o ochraně hospodářské soutěže stanovená vyšetřovací oprávnění Úřadu, jež se použijí i při provádění sektorových šetření podle zákona o významné tržní síle, nepředstavují nepřiměřený zásah do ústavně zaručených základních práv a svobod, je tím opodstatněn závěr, že uvedené ustanovení není v této části v rozporu s čl. 10 odst. 2 a 3, čl. 11 odst. 1 a čl. 12 odst. 1 a 3 Listiny.

XVIII.
Posouzení určitosti § 8 a 9 zákona o významné tržní síle a jimi stanovené horní hranice pokut

256. Poslední okruh námitek navrhovatelek spočíval v tvrzení neurčitosti úpravy přestupků a nepřiměřenosti horní hranice pokut podle § 8 a 9 zákona o významné tržní síle. Fakticky však směřoval především proti § 8 odst. 3 a 4, v nichž jsou stanoveny horní hranice pokut za přestupky uvedené v § 8 odst. 1 a 2 tohoto zákona. Ustanovení § 8 zákona o významné tržní síle zní:

„§ 8
Přestupky právnických osob a podnikajících fyzických osob

(1) Odběratel, který má významnou tržní sílu, se dopustí přestupku tím, že

a) v rozporu s § 4 zneužije svoji významnou tržní sílu,

b) nesplní závazek podle § 6 odst. 2,

c) nesplní opatření k nápravě uložené Úřadem podle § 6a nebo jinou povinnost stanovenou rozhodnutím Úřadu, nebo

d) nesjedná povinnou náležitost smlouvy podle § 3a písm. a) až e) nebo nesjedná smlouvu písemně.

(2) Právnická nebo podnikající fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že

a) poruší pečeť umístěnou v průběhu šetření podle tohoto zákona, nebo

b) v rozporu s tímto zákonem neposkytne Úřadu úplné, správné a pravdivé podklady nebo informace, včetně obchodních knih, jiných obchodních záznamů nebo jiných záznamů, které mohou mít význam pro objasnění předmětu řízení.

(3) Za přestupek podle odstavce 1 se uloží pokuta do 10 000 000 Kč nebo 10 % z čistého obratu dosaženého odběratelem za poslední ukončené účetní období a za přestupek podle odstavce 2 se uloží pokuta do 300 000 Kč nebo 1 % z čistého obratu dosaženého právnickou nebo podnikající fyzickou osobou za poslední ukončené účetní období.

(4) Je-li pokuta podle odstavce 3 ukládána

a) odběrateli, který je ovládanou osobou, počítá se z úhrnu čistého obratu ovládané a ovládající osoby za poslední ukončené účetní období, nebo

b) nákupní alianci nebo jejím členům, počítá se z úhrnu čistých obratů dosažených jejími členy za poslední ukončené účetní období.

(5) Pokud je pokuta uložena nákupní alianci, ručí její členové za zaplacení uložení pokuty společně a nerozdílně.

(6) Jestliže Úřad uzná odběratele vinným z přestupku podle § 8 odst. 1, tak sníží pokutu, o jejíž výši informoval účastníky řízení ve sdělení výhrad, o 20 %, pokud se odběratel ke spáchání přestupku přiznal a pokud má Úřad za to, že s ohledem na povahu a závažnost přestupku je takový postih dostatečný.“

XVIII./a
Argumentace navrhovatelek

257. Podle navrhovatelek vytváří § 8 odst. 1 a 2 zákona o významné tržní síle zcela neakceptovatelně a nepřiměřeně široký prostor správnímu orgánu pro uložení pokuty. Má jít o natolik široké rozpětí, že umožňuje správnímu orgánu libovůli v rozhodování, v jaké výši pokutu uloží, aniž by bylo možné její výši logicky odůvodnit. Takto široká možnost uložení pokuty je podle jejich názoru společně s nejasností pravidel pro ukládání pokut v rozporu s čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny. Vysoká sankce hrozí dokonce i za bagatelní jednání, jako je nedodržení předepsané formy smlouvy či jejích náležitostí. Sankcionováno může být v podstatě každé jednání odběratele s významnou tržní silou nevýhodné pro dodavatele.

XVIII./b
Vyjádření vlády

258. Vláda nepovažuje § 8 a 9 zákona o významné tržní síle za ustanovení, která by byla neurčitá či poskytující nepřípustně široký prostor pro uvážení. Pokud navrhovatelky poukazují na § 8 odst. 3 napadeného zákona, toto ustanovení se obsahově shoduje s § 22a odst. 2 zákona o ochraně hospodářské soutěže, upravujícím maximální možné výše pokut, které lze uložit za protisoutěžní jednání. Takováto úprava je v předpisech soutěžního práva obvyklá (srov. § 14 odst. 4 zákona č. 63/1991 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, ve znění účinném do 30. 6. 2001), přičemž Ústavní soud nikdy nedovodil její neústavnost.

259. Stanovená výše pokut podle názoru vlády odpovídá požadavkům, které v tomto ohledu plynou z některých nálezů Ústavního soudu. I v tomto případě platí, že je nutno dát přednost ústavně konformnímu výkladu zákona před jeho zrušením, tedy výkladu se zřetelem na požadavky ochrany

základních práv a svobod. Ukládání pokuty bylo ještě před účinností zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich podřízeno pravidlům podle § 9 odst. 2 napadeného zákona, ve znění účinném do 30. 6. 2017, podle nichž se při určení výměry pokuty právnické osobě přihlédne k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům a k okolnostem, za nichž byl spáchán.

XVIII./c
Vlastní posouzení

260. Ústavní soud konstatuje, že námitka neurčitosti vymezení skutkové podstaty přestupku již byla vypořádána v souvislosti s přezkumem § 4 odst. 1 a některých pododstavců § 4 odst. 2 zákona o významné tržní síle, ve vztahu k nimž byla uplatňována. Ustanovení § 8 odst. 1 písm. a) napadeného zákona stanoví, že se odběratel, který má významnou tržní sílu, dopustí přestupku tím, že v rozporu s § 4 zneužije svoji významnou tržní sílu. I kdyby tedy některý z odstavců či pododstavců posledně uvedeného ustanovení byl neústavní z důvodu své neurčitosti, postačilo by jeho zrušení, aniž by tato skutečnost činila neústavním uvedený přestupek.

261. Neústavní neurčitost nelze spatřovat ani ve vymezení horní hranice výše pokut podle § 8 odst. 3 a 4 zákona o významné tržní síle. Tento závěr platí i pro její vymezení procentní hodnotou z „čistého obratu“ dosaženého odpovědným subjektem „za poslední ukončené účetní období“, když v tomto ohledu se k výkladu pojmu „čistý obrat“ použije jeho vymezení v jiných právních předpisech, což odpovídá ustálenému výkladu tohoto pojmu v některých ustanoveních zákona o ochraně hospodářské soutěže (srov. Raus, D., Oršulová, A. Zákon o ochraně hospodářské soutěže. Komentář. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, str. 317–319, 503–505; Kindl, J., Munková, J. Zákon o ochraně hospodářské soutěže. Komentář. 3. přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, str. 279–282).

262. Namítají-li navrhovatelky nepřiměřenost horní hranice pokut podle § 8 odst. 3 a 4 zákona o významné tržní síle, jde o námitku, jejíž podstata spočívá v tvrzeném rozporu tohoto ustanovení s vlastnickým právem odběratelů podle čl. 11 odst. 1 Listiny. Ústavní soud připomíná, že uložením pokuty neboli peněžité sankce vzniká jednotlivci veřejnoprávní povinnost peněžitého plnění vůči státu, která je sice zásahem do jeho vlastnického práva, samotná však nepředstavuje jeho porušení (nález sp. zn. Pl. ÚS 7/03). O porušení by šlo jen v případě, jestliže by tato povinnost nebyla stanovena zákonem nebo by neobstála z hlediska požadavku přiměřenosti.

263. Za východisko posouzení přiměřenosti výše pokuty lze považovat test proporcionality, jak byl vymezen výše (bod 107 tohoto nálezu). K tomu je třeba dodat, že tento test se v případě peněžitých sankcí z povahy věci uplatní toliko v modifikované podobě. I když totiž bude oprávnění udělit pokutu v určité výši způsobilé dosáhnout legitimní cíl, kterým je preventivní působení proti porušení určité právní povinnosti a současně potrestání jejího porušení (požadavek vhodnosti), posouzení šetrnosti omezení práva (požadavek potřebnosti) nebude možné smysluplně provést. Je tomu tak z toho důvodu, že jejím předpokladem je zhodnocení intenzity veřejného zájmu na určitém nastavení výše pokuty, tedy posouzení otázky politického charakteru, k níž je oprávněn zákonodárce (nález sp. zn. Pl. ÚS 1/12, body 329 až 331). Právě zákonodárci náleží oprávnění stanovit, zda určité jednání má být trestné, nebo nikoliv, definování skutkových podstat deliktů (trestných činů, přestupků) a stanovení druhu a výše sankcí. V rámci svého uvážení může zohlednit jednotlivá kriminálněpolitická hlediska, například hledisko generální prevence, intenzitu rizika deliktního jednání a z toho plynoucí stupeň ohrožení spořádaného lidského soužití nebo proměny v nazírání veřejnosti na význam individuálních a společenských hodnot a právních statků poškozovaných deliktním chováním pachatelů [nález ze dne 25. 10. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 14/09 (N 183/63 SbNU 117; 22/2012 Sb.), body 29, 34 a 36].

264. Ústavní soud je sice oprávněn přezkoumat zákon, který je vyústěním těchto úvah, v mezích svých oprávnění, v zásadě se však musí omezit na posouzení, zda maximální výši peněžité sankce nelze považovat za extrémně nepřiměřenou (test vyloučení extrémní disproporcionality), tedy zda s touto sankcí spojený zásah do práva vlastnit majetek podle čl. 11 odst. 1 Listiny nemůže vést

k takové zásadní změně majetkových poměrů dotčeného subjektu, jež by měla za následek „zničení majetkové základny“ [nález ze dne 13. 8. 2002 sp. zn. Pl. ÚS 3/02 (N 105/27 SbNU 177; 405/2002 Sb.)] nebo „škrtící (rdousící) působení“ (nález sp. zn. Pl. ÚS 7/03). Tím není omezen přezkum zákona z hlediska dodržení principu rovnosti podle čl. 1 Listiny nebo zákazu diskriminace podle čl. 3 odst. 1 Listiny [srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 36/01, nález sp. zn. Pl. ÚS 7/03 nebo nález ze dne 21. 4. 2009 sp. zn. Pl. ÚS 29/08 (N 89/53 SbNU 125; 181/2009 Sb.), bod 56]. Jsou-li zachovány takto vymezené meze uvážení, je konečné slovo ve vztahu k potřebnosti stanovení určité maximální výše peněžité sankce vyhrazeno zákonodárci (nález sp. zn. Pl. ÚS 1/12, bod 332).

265. Soulad zákonných ustanovení, která stanoví horní hranice pokut, s právem vlastnit majetek podle čl. 11 odst. 1 Listiny tak Ústavní soud může posoudit pouze z hlediska případného likvidačního nebo rdousícího účinku. Ve svém hodnocení přitom musí zohlednit nejen to, zda uložení pokuty v maximální výši může mít takovýto účinek, nýbrž také povinnost správního orgánu zohlednit při rozhodování o výši sankce vedle závažnosti deliktu a okolností jeho spáchání i majetkové poměry odpovědného subjektu. Povinnost zvažovat v každém individuálním případě dopady ve vztahu k majetkové podstatě odpovědného subjektu vyplývá přímo z uvedeného základního práva (nález sp. zn. Pl. ÚS 1/12, bod 334) a její zákonné vyjádření ve vztahu k právnickým osobám nebo podnikajícím fyzickým osobám lze nalézt v § 37 písm. g) zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, který stanoví povinnost správního orgánu přihlédnout při určení druhu správního trestu a jeho výměry k povaze její činnosti. Kromě jiného tak musí být zvažován dopad zásahu do majetkové podstaty odpovědného subjektu z hlediska jeho možnosti tuto činnost dále vykonávat.

266. Ustanovení § 8 odst. 3 a 4 zákona o významné tržní síle stanoví horní hranice výše pokuty, které podle Ústavního soudu nelze hodnotit jako natolik extrémně vysoké, že by uložení správního trestu na této úrovni bylo za všech okolností nepřípustné. Zároveň platí, že je zaručena možnost zohlednění individuálních okolností každého případu, včetně majetkové podstaty pachatele přestupku. Tím je opodstatněn závěr, že tato ustanovení nejsou v rozporu s čl. 11 odst. 1 Listiny.

XIX.
Závěr

267. Závěrem lze shrnout, že Ústavní soud částečně vyhověl návrhům navrhovatelek a shledal rozpor § 3a písm. a) zákona o významné tržní síle ve slovech „výši veškerých peněžních plnění dodavatele, jejichž celková suma nesmí překročit 3 % z ročních tržeb dodavatele za poslední ukončené účetní období v délce 12 měsíců za potraviny dodané jednotlivému odběrateli v roce, ve kterém došlo k finančnímu plnění,“ se základním právem podnikat podle čl. 26 odst. 1 a 2 Listiny. Z tohoto důvodu toto ustanovení podle § 70 odst. 1 zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., zrušil ke dni vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonů (výrok I).

268. O zamítnutí návrhů navrhovatelek podle § 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu rozhodl Ústavní soud v případě těch ustanovení napadeného zákona, ve vztahu k nimž provedl věcný přezkum, a to i když nebyly výslovně uvedeny v eventuálním návrhu navrhovatelky b), ledaže se jejich přezkum týkal jen legislativního procesu. To znamená, že zamítl návrh navrhovatelky a) na zrušení § 3, § 4 odst. 1, § 4 odst. 2 úvodní části ustanovení ve slově „zejména“ a § 4 odst. 2 písm. c), d), h), i) a k) zákona o významné tržní síle, ve znění zákona č. 50/2016 Sb., (výrok II). Protože v průběhu řízení o návrhu navrhovatelky a) pozbyly v důsledku následných novelizací platnosti § 5 odst. 2, § 7, 8 a 9 zákona o významné tržní síle, ve znění zákona č. 50/2016 Sb., Ústavní soud řízení o této části návrhu zastavil podle § 67 odst. 1 zákona o Ústavním soudu (výrok III). Ve vztahu ke zbytku návrhem navrhovatelky a) napadeného zákona se již Ústavní soud ústavností jednotlivých ustanovení věcně nezabýval, neboť vůči nim, s výjimkou tvrzené neústavnosti legislativního procesu, nebyla uplatněna konkrétní argumentace. V této části rozhodl podle § 43 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 77/1998 Sb., že návrh je zjevně neopodstatněný (výrok IV).

269. Ústavní soud dále podle § 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu zamítl návrh navrhovatelky b) na zrušení § 5a odst. 1, § 5 odst. 2 ve slovech „21e, 21f a 21g“ a § 8 odst. 3 a 4 zákona o významné tržní síle, ve znění pozdějších předpisů, (výrok V). Pokud jde o její návrh na zrušení § 1, 2, 3, 3a, 4, 5, 6, 10 a 11 zákona o významné tržní síle, Ústavní soud jej podle § 43 odst. 1 písm. e) ve spojení s § 35 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 77/1998 Sb., odmítl pro nepřípustnost z důvodu, že ve věci již bylo zahájeno řízení. Ve zbytku, který zahrnoval návrh na zrušení zbylé části § 5a odst. 2, § 7, 7a, § 8 odst. 1, 2, 5 a 6, § 9 a 9a zákona o významné tržní síle, ve znění pozdějších předpisů, rozhodl Ústavní soud podle § 43 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 77/1998 Sb., o odmítnutí návrhu navrhovatelky b) pro zjevnou neopodstatněnost (výrok VI). Závěrem Ústavní soud k návrhu Úřadu na přiznání postavení vedlejšího účastníka řízení rozhodl, že Úřad v souladu s § 28 odst. 2 zákona o Ústavním soudu v tomto řízení vedlejším účastníkem není, protože mu zákon takovéto postavení nepřiznává (výrok VII).

Předseda Ústavního soudu:
JUDr. **Rychetský** v. r.

Odlišné stanovisko podle § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, zaujali k části výroku II rozhodnutí pléna soudci Pavel Rychetský, Vladimír Sládeček a Vojtěch Šimíček.

20
8 591449 093019
ISSN 1211-1244

Vydává a tiskne: Tiskárna Ministerstva vnitra, p. o., Bartůňkova 4, pošt. schr. 10, 149 01 Praha 415, telefon: 272 927 011, fax: 974 887 395 – **Redakce**: Ministerstvo vnitra, nám. Hrdinů 1634/3, pošt. schr. 155/SB, 140 21 Praha 4, telefon: 974 817 289, fax: 974 816 871 – **Administrace**: písemné objednávky předplatného, změny adres a počtu odebíraných výtisků – Walstead Moraviapress s. r. o., U Póny 3061, 690 02 Břeclav, tel.: 516 205 175, e-mail: sbirky@walstead-moraviapress.com. **Roční předplatné** se stanovuje za dodávku kompletního ročníku včetně rejstříku z předcházejícího roku a je od předplatitelů vybíráno formou záloh ve výši oznámené ve Sbírce zákonů. Závěrečné vyúčtování se provádí po dodání kompletního ročníku na základě počtu skutečně vydaných částek (první záloha na rok 2020 činí 6 000,– Kč) – Vychází podle potřeby – **Distribuce**: Walstead Moraviapress s. r. o., U Póny 3061, 690 02 Břeclav, celoroční předplatné a objednávky jednotlivých částek (dobírky) – 516 205 175, objednávky – knihkupci – 516 205 175, e-mail – sbirky@walstead-moraviapress.com. **Internetová prodejna**: www.sbirkyzakonu.cz – **Drobný prodej** – **Brno**: Ing. Jiří Hrazdil, Vranovská 16, Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, Obchodní galerie IBC (2. patro), Příkop 6; **Cheb**: EFREX, s. r. o., Karlova 31; **Chomutov**: DDD Knihkupectví – Antikvariát, Ruská 85; **Kadaň**: Knihařství – Přibíková, J. Švermy 14; **Liberec**: Podještědské knihkupectví, Moskevská 28; **Olomouc**: Zdeněk Chumchal – Knihkupectví Tycho, Ostružnická 3; **Pardubice**: ABONO s. r. o., Sportovců 1121; **Plzeň**: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, nám. Českých bratří 8; **Praha 3**: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, Řipská 23; **Praha 4**: Tiskárna Ministerstva vnitra, Bartůňkova 4; **Praha 9**: DOVOZ TISKU SUWECO CZ, Klečákova 347; **Praha 10**: BMSS START, s. r. o., Vinohradská 190, MONITOR CZ, s. r. o., Třebohostická 5, tel.: 283 872 605; **Ústí nad Labem**: PNS Grosso s. r. o., Havířská 327, tel.: 475 259 032, fax: 475 259 029, KARTOON, s. r. o., Klíšská 3392/37 – vazby sbírek tel. a fax: 475 501 773, e-mail: kartoon@kartoon.cz; **Zábřeh**: Mgr. Ivana Patková, Žižkova 45; **Žatec**: Jindřich Procházka, Bezděkov 89 – Vazby Sbírek, tel.: 415 712 904. **Distribuční podmínky předplatného**: jednotlivé částky jsou expedovány neprodleně po dodání z tiskárny. Objednávky nového předplatného jsou vyřizovány do 15 dnů a pravidelné dodávky jsou zahajovány od nejbližší částky po ověření úhrady předplatného nebo jeho zálohy. Částky vyšlé v době od zaevidování předplatného do jeho úhrady jsou doposílány jednorázově. Změny adres a počtu odebíraných výtisků jsou prováděny do 15 dnů. **Reklamace**: informace na tel. čísle 516 205 175. **Podávání novinových zásilek** povoleno Českou poštou, s. p., Odštěpný závod Jižní Morava Ředitelství v Brně č. j. P/2-4463/95 ze dne 8. 11. 1995.