



V Bruselu dne 5.9.2024
COM(2024) 394 final

ZPRÁVA KOMISE RADĚ A EVROPSKÉMU PARLAMENTU

**o právním rámci pro předběžná opatření a jejich používání vnitrostátními orgány pro
hospodářskou soutěž**

ZPRÁVA KOMISE RADĚ A EVROPSKÉMU PARLAMENTU

o právním rámci pro předběžná opatření a jejich používání vnitrostátními orgány pro hospodářskou soutěž

1. ÚVOD: SOUVISLOSTI A ROZSAH ZPRÁVY

Antimonopolní pravidla EU zakazují dohody a jednání ve vzájemné shodě mezi podniky, které omezují hospodářskou soutěž (článek 101 Smlouvy o fungování Evropské unie [„SFEU“]), a zneužívající jednání podniků, které mají dominantní postavení na trhu (článek 102 SFEU). Evropská komise (dále jen „Komise“) a orgány pro hospodářskou soutěž členských států (dále jen „vnitrostátní orgány pro hospodářskou soutěž“) jsou společnými vykonavateli antimonopolních pravidel EU podle článků 4, 5 a 10 nařízení Rady (ES) č. 1/2003¹. Článek 3 nařízení Rady (ES) č. 1/2003 vyžaduje, aby vnitrostátní orgány pro hospodářskou soutěž uplatňovaly antimonopolní pravidla EU, pokud dohoda nebo zneužití může ovlivnit obchod mezi členskými státy. Komise a vnitrostátní orgány pro hospodářskou soutěž spolupracují v rámci Evropské sítě pro hospodářskou soutěž na prosazování těchto antimonopolních pravidel.

Předběžná opatření mohou být pro orgány pro hospodářskou soutěž účinným nástrojem, který zajistí zachování nebo obnovení hospodářské soutěže na trhu během antimonopolního šetření. Cílem těchto opatření je zabránit dalšímu narušení hospodářské soutěže během probíhajících řízení. Předběžnými opatřeními lze například nařídit podniku, aby dodával určitý výrobek nebo službu nebo aby se zdržel určitého jednání, dokud probíhá antimonopolní šetření.

Pravomoc Komise ukládat předběžná opatření v rámci antimonopolních řízení je stanovena v článku 8 nařízení Rady (ES) č. 1/2003, který je uveden níže.

1. V naléhavých případech, kdy hrozí vážná a nenapravitelná škoda hospodářské soutěži, může Komise z vlastního podnětu na základě zjištění zjevného protiprávního jednání svým rozhodnutím nařídit předběžná opatření.

2. Rozhodnutí podle odstavce 1 se použije po dobu určitou a může být prodlužováno, pokud je to nezbytné a vhodné.

Dne 11. prosince 2018 přijaly Evropský parlament a Rada směrnici (EU) 2019/1² (dále jen „směrnice ECN+“) o zvýšení efektivity vnitrostátních orgánů pro hospodářskou soutěž při prosazování antimonopolních pravidel EU, mimo jiné zajištěním toho, aby měly: i) základní záruky nezávislosti a zdroje; ii) základní vyšetřovací a rozhodovací pravomoci a pravomoci ukládat pokuty; iii) programy shovívavosti a iv) mechanismy vzájemné pomoci.

¹ Nařízení Rady (ES) č. 1/2003 ze dne 16. prosince 2002 o provádění pravidel hospodářské soutěže stanovených v článcích 81 a 82 Smlouvy (Úř. věst. L 1, 4.1.2003, s. 1).

² Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1 ze dne 11. prosince 2018 o posílení postavení orgánů pro hospodářskou soutěž v členských státech tak, aby mohly účinněji prosazovat pravidla, a o zajištění řádného fungování vnitřního trhu, Úř. věst. 14.1.2019, L11/3.

Článek 11 směrnice ECN+ vyžaduje, aby členské státy udělily svým vnitrostátním orgánům pro hospodářskou soutěž pravomoc ukládat předběžná opatření. Znění článku je uvedeno níže.

1. Členské státy zajistí, aby vnitrostátní orgány pro hospodářskou soutěž měly pravomoc z vlastního podnětu rozhodnutím nařídit podnikům a sdružením podniků předběžná opatření, a to přinejmenším v naléhavých případech, kdy hrozí vážná a nenapravitelná škoda hospodářské soutěži, na základě zjištění zjevného porušení článku 101 nebo článku 102 Smlouvy o fungování EU. Takové rozhodnutí musí být přiměřené a platit buď po dobu určitou, která může být prodloužena, pokud je to nezbytné a vhodné, nebo po dobu, než je přijato konečné rozhodnutí. Vnitrostátní orgány pro hospodářskou soutěž informují o uložení těchto předběžných opatření Evropskou síť pro hospodářskou soutěž.

2. Členské státy zajistí, aby zákonnost předběžných opatření uvedených v odstavci 1, včetně jejich přiměřenosti, mohla být přezkoumána prostřednictvím zrychlených odvolacích řízení.

38. bod odůvodnění směrnice ECN+ objasňuje, že předběžná opatření jsou důležitým nástrojem pro zamezení vývoji na trhu, který by jakékoli rozhodnutí vnitrostátního orgánu pro hospodářskou soutěž přijaté na konci řízení mohlo jen velmi obtížně zvrátit. Zdůrazňuje rovněž, že členské státy mají možnost poskytnout vnitrostátním orgánům pro hospodářskou soutěž rozsáhlejší pravomoci k ukládání předběžných opatření a že by měly vytvořit podmínky nezbytné k zajištění toho, aby vnitrostátní orgány pro hospodářskou soutěž mohly využít předběžná opatření v praxi. Členské státy měly směrnici ECN+ provést do 4. února 2021.

V prohlášení připojeném ke směrnici ECN+ se Komise zavázala, že „provede analýzu toho, zda v rámci Evropské sítě pro hospodářskou soutěž existují prostředky ke zjednodušení přijímání předběžných opatření“, a to „s cílem umožnit orgánům pro hospodářskou soutěž efektivněji reagovat na vývoj na rychle se rozvíjejících trzích“.

Původně se předpokládalo, že výsledky této analýzy budou předloženy ve zprávě Radě a Evropskému parlamentu do dvou let od uplynutí lhůty pro provedení směrnice ECN+, tedy do 4. února 2023. V červnu 2022 však Komise zahájila proces hodnocení nařízení Rady (ES) č. 1/2003 a nařízení Komise (ES) č. 773/2004. Zpráva byla proto odložena, aby mohla být předložena společně s výsledky hodnocení pravomoci Komise přijímat předběžná opatření v antimonopolních řízeních podle článku 8 nařízení Rady (ES) č. 1/2003. Odložení zprávy rovněž umožnilo provést komplexnější analýzu, neboť většina členských států mezitím dokončila proces provedení směrnice ECN+³.

Tato zpráva se zaměřuje na právní rámec pro předběžná opatření a jejich používání vnitrostátními orgány pro hospodářskou soutěž. Vychází ze srovnávacího hodnocení: i) příslušných legislativních textů členských států; ii) kvantitativních údajů, které vnitrostátní orgány pro hospodářskou soutěž poskytly v rámci procesu hodnocení nařízení Rady (ES) č. 1/2003 a nařízení Komise (ES) č. 773/2004 a které byly doplněny v rámci této analýzy a iii)

³ Směrnici ECN+ mezitím provedly všechny členské státy kromě Estonska. Analýza v této zprávě zahrnuje Estonsko, avšak zatím neodráží případné legislativní změny týkající se pravomoci přijímat předběžná opatření po provedení směrnice ECN+.

kvalitativní zpětné vazby od vnitrostátních orgánů pro hospodářskou soutěž získané prostřednictvím žádosti o informace⁴.

Tato zpráva začíná přehledem: i) dat zavedení pravomoci ukládat předběžná opatření v případě porušení antimonopolních pravidel EU v různých členských státech a ii) legislativních změn, ke kterým u této pravomoci došlo v důsledku provedení směrnice ECN+. Zpráva dále uvádí rozdíly mezi právními rámci členských států, pokud jde o hmotněprávní kritéria, která musí být splněna před uložením předběžných opatření, a procesní požadavky na tato opatření. V neposlední řadě analyzuje skutečné využívání tohoto nástroje prosazování práva ze strany vnitrostátních orgánů pro hospodářskou soutěž a jejich zkušenosti. V závěru zprávy jsou uvedeny předběžné závěry.

2. PRÁVOMOC PŘIJÍMAT PŘEDBĚŽNÁ OPATŘENÍ V ČLENSKÝCH STÁTECH

Všech 27 vnitrostátních orgánů pro hospodářskou soutěž v Evropské síti pro hospodářskou soutěž má pravomoc ukládat předběžná opatření v případě porušení antimonopolních pravidel EU a/nebo rovnocenných ustanovení vnitrostátních právních předpisů o hospodářské soutěži. Tato pravomoc je součástí standardního souboru antimonopolních nástrojů vnitrostátních orgánů pro hospodářskou soutěž, které jsou zahrnuty v příslušných vnitrostátních právních předpisech o hospodářské soutěži.

Přehled zavádění pravomoci ukládat předběžná opatření

Předtím, než byla pravomoc Komise ukládat předběžná opatření kodifikována v nařízení Rady (ES) č. 1/2003⁵, mělo tuto pravomoc již jedenáct vnitrostátních orgánů pro hospodářskou soutěž: Francie (1986), Kypr (1989), Španělsko (1989), Belgie (1991), Finsko (1992), Švédsko (1993), Řecko (1995), Malta (1995), Maďarsko (1997), Litva (1999) a Rakousko (2002).

Kromě toho třináct vnitrostátních orgánů pro hospodářskou soutěž získalo tyto pravomoci současně nebo po přijetí nařízení Rady (ES) č. 1/2003: Chorvatsko (2003), Portugalsko (2003), Česko (2004), Lotyšsko (2004), ²Lucembursko (2004), Polsko (2004), Německo (2005), Rumunsko (2005), Itálie (2006), Bulharsko (2008), Slovinsko (2008), Dánsko (2013) a Estonsko (2013).

Jako důvod pro zavedení pravomoci přijímat předběžná opatření obvykle vnitrostátní orgány pro hospodářskou soutěž uvádějí potřebu moci rychleji zasáhnout a zachovat danou situaci nebo obnovit hospodářskou soutěž, než bude provedeno antimonopolní šetření. Pro vnitrostátní orgány pro hospodářskou soutěž, které tuto pravomoc získaly po přijetí nařízení Rady (ES) č. 1/2003, bylo dalším motivačním faktorem přání sladit jejich donucovací pravomoci s pravomocemi Komise a/nebo pravomocemi jiných vnitrostátních orgánů pro hospodářskou soutěž.

⁴ V polovině listopadu 2023 zaslala Komise všem vnitrostátním orgánům pro hospodářskou soutěž neformální žádost o informace týkající se zavedení, právního základu a zkušeností s předběžnými opatřeními v jejich členských státech. Na tuto žádost odpověděly všechny vnitrostátní orgány pro hospodářskou soutěž.

⁵ Nařízení Rady (EHS) č. 17 ze dne 6. února 1962, první nařízení, kterým se provádějí články 85 a 86 Smlouvy (Úř. věst., 21.2.1962, s. 204). Nebyla v něm výslovně stanovena pravomoc přijímat předběžná opatření, avšak tato pravomoc byla uznána Evropským soudním dvorem (viz usnesení Soudního dvora ze dne 17. ledna 1980, Camera Care Ltd v. Komise, věc 792/79 R, EU:C:1980:18, odst. 18).

Dva členské státy nedávno zavedly pravomoc přijímat předběžná opatření v rámci procesu provádění směrnice ECN+: Nizozemsko (2021) a Irsko (2022⁶). Na Slovensku se vnitrostátní orgán pro hospodářskou soutěž již mohl opřít o obecnější pravomoc ukládat předběžná opatření na základě vnitrostátního správního řádu, ale teprve s provedením směrnice ESN+ (v roce 2021) byla pravomoc přijímat předběžná opatření začleněna do slovenských vnitrostátních právních předpisů o hospodářské soutěži.

Legislativní změny zavedené v návaznosti na směrnici ECN+

Ačkoli většina vnitrostátních orgánů pro hospodářskou soutěž měla pravomoc ukládat předběžná opatření již před přijetím směrnice ECN+, provedení směrnice vyžadovalo určité legislativní změny. Některé členské státy využily proces provádění rovněž k zavedení změn, které šly nad rámec požadavků směrnice ECN+. Většina legislativních změn usnadňuje vnitrostátním orgánům pro hospodářskou soutěž přijímání předběžných opatření po provedení směrnice ECN+ v jejich členských státech.

Francie a Lucembursko zavedly v rámci provádění směrnice ECN+ možnost, aby vnitrostátní orgán pro hospodářskou soutěž přijal předběžná opatření z vlastního podnětu (*ex officio*), jak to vyžaduje směrnice. V důsledku provedení směrnice Litvou již litevský orgán pro hospodářskou soutěž nepotřebuje k uložení předběžného opatření povolení soudu. Německo v rámci provádění směrnice zavedlo méně přísná právní kritéria pro předběžná opatření, která již nevyžadují prokázání „nenapravitelného poškození“ hospodářské soutěže. Podobně Bulharsko již nevyžaduje „dostatečné důkazy“ o porušení, neboť podle směrnice postačují důkazy *prima facie*. Švédský vnitrostátní orgán pro hospodářskou soutěž má nyní možnost uložit strukturální nápravné opatření jako předběžné opatření⁷. Itálie v rámci provedení směrnice zavedla pravomoc obnovit nebo prodloužit dobu trvání předběžných opatření, což dříve nebylo formálně možné. Portugalsko zavedlo zvláštní odkaz na požadavek zjištění *prima facie* porušení antimonopolních pravidel EU jako základ pro uložení předběžných opatření a již nevyžaduje, aby vnitrostátní orgán pro hospodářskou soutěž přijal rozhodnutí v původním řízení do 180 dnů od uložení předběžných opatření. Finsko prodloužilo dobu, během níž lze uložit předběžné opatření, na 12 měsíců (přičemž rozhodnutí lze obnovit)⁸.

Ve Finsku, Lucembursku a na Slovensku vedlo sladění s hmotněprávními kritérii směrnice ECN+ k vyšším prahovým hodnotám pro přijetí předběžných opatření vnitrostátními orgány pro hospodářskou soutěž, než které byly stanoveny hmotněprávními kritérii uplatňovanými dříve. V

⁶ Zákon, kterým byla zavedena tato nová pravomoc irského orgánu pro hospodářskou soutěž, byl přijat v roce 2022 a vstoupil v platnost v roce 2023.

⁷ Jedná se o nepřímý důsledek provedení směrnice ECN+. Ve Švédsku je pravomoc přijímat předběžná opatření spojena s pravomocí ukládat nápravná opatření. V souladu s čl. 10 odst. 1 směrnice ECN+ by vnitrostátní orgány pro hospodářskou soutěž měly mít možnost uložit „nápravná opatření z hlediska tržního chování nebo strukturální nápravná opatření“. Pravomoc švédského orgánu pro hospodářskou soutěž ukládat nápravná opatření byla rozšířena i na strukturální nápravná opatření, čímž se rozšířila i jeho pravomoc ukládat předběžná opatření.

⁸ Před provedením směrnice ECN+ ve Finsku zůstávala předběžná opatření uložená finským vnitrostátním orgánem pro hospodářskou soutěž v platnosti pouze po dobu 90 dnů.

Polsku zavedl požadavek směrnice ECN+ na přijetí prohlášení o námitkách před přijetím rozhodnutí o porušení předpisů další procesní krok pro přijetí předběžných opatření⁹. Řecko v rámci provedení směrnice zrušilo pravomoc ministra pro rozvoj požadovat uložení předběžných opatření a zavedlo dvanáctiměsíční lhůtu pro přijetí rozhodnutí v původním řízení po uložení předběžného opatření (s možností jednoho prodloužení o dalších 12 měsíců).

Dále další legislativní změny v členských státech: i) upřesnily jak požadavek na dodržování zásady proporcionality, tak potřebu zrychleného odvolání podle směrnice a ii) zavedly povinnost oznámit Evropské síti pro hospodářskou soutěž přijetí předběžných opatření.

3. PRÁVNÍ KRITÉRIA A POSTUP: VĚTŠÍ HARMONIZACE, AVŠAK ROZDÍLY PŘETRVÁVAJÍ

Směrnice ECN+ do určité míry harmonizovala pravomoc vnitrostátních orgánů pro hospodářskou soutěž ukládat předběžná opatření. Článek 11 směrnice ECN+ vyžaduje, aby členské státy udělily svým vnitrostátním orgánům pro hospodářskou soutěž pravomoc přijímat předběžná opatření z vlastního podnětu (*ex officio*). Článek 11 stanoví, že tato pravomoc by se měla uplatnit přinejmenším v případech, kdy vnitrostátní orgán pro hospodářskou soutěž „zjistil zjevné porušení antimonopolních pravidel EU“ a kdy hrozí „vážná a nenapravitelná škoda hospodářské soutěži“. Jelikož se jedná o minimální harmonizační požadavek, mohou členské státy zvolit méně přísná hmotněprávní kritéria. Směrnice rovněž stanoví, že veškerá předběžná opatření musí: i) dodržovat zásadu proporcionality; ii) být dočasná a iii) být přezkoumatelná prostřednictvím zrychlených odvolacích řízení. Rovněž vyžaduje, aby všechny vnitrostátní orgány pro hospodářskou soutěž oznámily přijetí předběžných opatření Evropské síti pro hospodářskou soutěž.

Pravomoc zahájit přijetí předběžných opatření

Všechny vnitrostátní orgány pro hospodářskou soutěž mají nyní pravomoc ukládat nebo zahájit přijetí předběžných opatření z vlastního podnětu (*ex officio*). Před provedením směrnice ECN+ měly vnitrostátní orgány pro hospodářskou soutěž ve Francii a Lucembursku pravomoc přijímat předběžná opatření pouze na žádost některé ze stran. Žádný vnitrostátní orgán pro hospodářskou soutěž již sice není při přijímání předběžných opatření závislý na žádosti třetí strany, avšak jedenáct vnitrostátních orgánů pro hospodářskou soutěž má výslovnou pravomoc přijímat předběžná opatření na žádost stran (Rakousko, Belgie, Bulharsko, Kypr, Česko, Francie, Itálie, Lucembursko, Portugalsko, Rumunsko a Španělsko). Jiné vnitrostátní orgány pro hospodářskou soutěž však rovněž uvedly, že v praxi často jednají na základě žádosti třetí strany. Jediným rozdílem se zdá být to, že tyto vnitrostátní orgány pro hospodářskou soutěž nejsou povinny na tyto žádosti reagovat.

⁹ Čl. 3 odst. 3 směrnice ECN+ stanoví, že „členské státy zajistí, aby vnitrostátní orgány pro hospodářskou soutěž před přijetím [rozhodnutí o porušení] přijaly prohlášení o námitkách“. V Polsku existují dva druhy formálního řízení: předběžné řízení (bez účastníků řízení, a tedy bez přístupu ke spisu) a řízení o porušení předpisů (s účastníky řízení, kteří mají přístup ke spisu). Přijetí prohlášení o námitkách bylo zavedeno v době zahájení formálního řízení o porušení předpisů. Vzhledem k tomu, že předběžná opatření lze přijmout až po zahájení takového řízení, vedlo provedení čl. 3 odst. 3 k dalšímu procesnímu kroku při přijímání předběžných opatření, neboť v okamžiku zahájení řízení o porušení předpisů je třeba podnikům sdělit více informací.

Hmotněprávní kritérium

Patnáct vnitrostátních orgánů pro hospodářskou soutěž se rozhodlo pro hmotněprávní kritérium směrnice ESN+, které je stejné jako kritérium, který se uplatňuje na Komisi při ukládání předběžných opatření podle článku 8 nařízení Rady (ES) č. 1/2003. Musí prokázat „naléhavost případů, kdy hrozí vážná a nenapravitelná škoda hospodářské soutěži“ (Bulharsko, Chorvatsko, Kypr, Estonsko, Finsko, Řecko, Irsko, Itálie, Lotyšsko, Lucembursko, Malta, Nizozemsko, Rumunsko, Slovensko a Švédsko).

Dvanáct vnitrostátních orgánů pro hospodářskou soutěž uplatňuje méně přísné hmotněprávní kritérium. V Polsku, Portugalsku a Slovinsku by měla být škoda pouze „obtížně napravitelná“. V Dánsku by měla být škoda „vážná“, aniž by byla splněna podmínka nenapravitelnosti.

Jiné vnitrostátní orgány pro hospodářskou soutěž kromě toho, že nemusí nutně prokázat „nenapravitelnou“ škodu, mohou také prokázat poškození jiných podniků nebo obecnějších zájmů. Belgický orgán pro hospodářskou soutěž musí například prokázat „vážnou, bezprostřední a obtížně napravitelnou újmu podnikům, jejichž zájmy jsou takovým porušením dotčeny“ nebo „poškození obecného hospodářského zájmu“. Francouzský orgán pro hospodářskou soutěž musí prokázat „vážnou a bezprostřední újmu obecnému hospodářství, dotčenému odvětví, zájmům spotřebitelů nebo případně podniku, který podal stížnost“. Německý orgán pro hospodářskou soutěž se může odvolávat na obecnější potřebu „chránit hospodářskou soutěž“ nebo může přijmout opatření, pokud existuje „bezprostřední hrozba vážné újmy jinému podniku“. Maďarský orgán pro hospodářskou soutěž může přijmout předběžná opatření, pokud je to „naléhavě nutné k ochraně právních nebo hospodářských zájmů dotčených stran a je ohrožen rozvoj, zachování nebo zlepšení hospodářské soutěže“. Litevský orgán pro hospodářskou soutěž musí prokázat „majetkovou újmu nebo nenapravitelné důsledky pro zájmy podniků nebo pro veřejnost“.

U jiných vnitrostátních orgánů pro hospodářskou soutěž jsou kritéria spojena se zachováním výsledku řízení. Český orgán pro hospodářskou soutěž může přijmout předběžné opatření, pokud to považuje za „nezbytné k předběžné úpravě poměrů účastníků řízení nebo pokud existují obavy, že by výkon rozhodnutí mohl být ohrožen“. Španělský orgán pro hospodářskou soutěž musí prokázat, že předběžná opatření jsou nezbytná k zajištění „účinnosti rozhodnutí, které bude vydáno ve stanovené lhůtě“.

V Rakousku je dostatečným důvodem pro přijetí předběžného opatření zjevný důkaz o porušení, a to bez ohledu na újmu.

Pokud jde o zjištění porušení, většina vnitrostátních orgánů pro hospodářskou soutěž musí předložit zjevné důkazy o porušení, aby mohla přijmout předběžná opatření. Zdá se, že vnitrostátní právní předpisy Francie a Slovinska stanoví mírnější požadavek: v obou členských státech lze přijmout předběžná opatření, pokud se prokáže, že existuje „pravděpodobnost“ porušení antimonopolních pravidel EU.

Procesní požadavky

Procesní požadavky vnitrostátních orgánů pro hospodářskou soutěž se při přijímání předběžných opatření liší. Důvodem jsou zejména rozdíly v jejich vnitrostátních systémech prosazování práva,

struktura vnitrostátních orgánů pro hospodářskou soutěž a procesní požadavky, které nejsou harmonizovány na úrovni EU. Například Rakousko a Malta mají systém soudního vymáhání, což znamená, že vnitrostátní správní orgán pro hospodářskou soutěž musí požádat o předběžné opatření soud, který působí jako vnitrostátní soudní orgán pro hospodářskou soutěž¹⁰. Členské státy se rovněž liší v tom, zda se při přijímání předběžných opatření postupuje stejně jako při rozhodování ve věci samé, nebo zda existují určité procesní zvláštnosti, které umožňují vnitrostátnímu orgánu pro hospodářskou soutěž jednat rychleji.

V případě šestnácti vnitrostátních orgánů pro hospodářskou soutěž existují při přijímání předběžných opatření procesní zvláštnosti ve srovnání s řízením o rozhodnutí ve věci samé. Většina těchto zvláštností se týká určitého omezení práv dotčeného podniku na obhajobu. V Itálii může vnitrostátní orgán pro hospodářskou soutěž výjimečně a v mimořádně naléhavých případech uložit předběžné opatření bez slyšení dotčeného podniku (*inaudita altera parte*)¹¹. Stejně tak bulharský orgán pro hospodářskou soutěž nemusí umožnit písemné vyjádření podniku ani uspořádat slyšení a neposkytuje přístup ke spisu. Švédský orgán pro hospodářskou soutěž rovněž uvedl, že není nutné vyslechnout dotčený podnik, ačkoli v praxi vždy probíhá určitý dialog, a že přístup ke spisu může být odmítnut.

Ve Finsku a Německu může být právo dotčeného podniku na slyšení omezeno z důvodu naléhavosti řízení. V Německu to znamená, že právo být vyslechnut by bylo omezeno na ústní jednání, což představuje výjimku z běžného písemného postupu. Portugalský orgán pro hospodářskou soutěž může odložit přístup ke spisu i slyšení stran až do doby po přijetí předběžných opatření. V Litvě a Polsku se slyšení nekoná.

Další procesní zvláštnosti se týkají procesních lhůt. V Česku musí být o návrhu na předběžné opatření podaném třetí stranou rozhodnuto do 10 dnů. V Rumunsku má podnik 15 dnů na to, aby reagoval na oznámení o záměru orgánu pro hospodářskou soutěž přijmout předběžná opatření, a vnitrostátní orgán pro hospodářskou soutěž musí přijmout rozhodnutí do dalších 15 dnů. V Belgii se slyšení koná do jednoho měsíce a rozhodnutí o předběžném opatření musí být přijato do jednoho měsíce od slyšení¹². Ve Španělsku má vyšetřovací orgán dva měsíce na předložení zprávy radě, zatímco podnik má pět dní na předložení písemného vyjádření a rada má následně tři měsíce na přijetí rozhodnutí. Na Maltě má podnik na podání odpovědi na návrh vnitrostátního orgánu pro hospodářskou soutěž na uložení předběžného opatření 8 dní a soud musí „bezodkladně“ rozhodnout a může uspořádat pouze jedno slyšení.

V jiných členských státech lze některé části řízení zkrátit. Portugalský orgán pro hospodářskou soutěž může stranám poskytnout kratší lhůty k předložení jejich stanovisek (např. 5 dnů místo 30

¹⁰ V souladu s čl. 2 odst. 3 směrnice ECN+ se „vnitrostátním soudním orgánem pro hospodářskou soutěž“ rozumí soudní orgán určený členským státem k výkonu některých funkcí vnitrostátního orgánu pro hospodářskou soutěž.

¹¹ Opatření jsou prozatímní a podléhají potvrzení poté, co strany dostanou příležitost na tvrzení reagovat.

¹² Lhůtu pro slyšení lze prodloužit o další dva týdny a lhůta pro rozhodnutí může být pozastavena celkem na 8 pracovních dnů, aby strany mohly předložit své připomínky, pokud se plánovaná předběžná opatření odchylují od žádosti o předběžné opatření.

dnů). Stejně je tomu i v Litvě (tj. minimálně 7 dnů místo minimálně 14 dnů). V Dánsku je lhůta pro slyšení kratší.

Francouzský orgán pro hospodářskou soutěž se řídí orientačním harmonogramem 90 dnů od zahájení šetření až po slyšení. Řízení je rovněž převážně ústní. Strany mohou předkládat písemná vyjádření, ale vyšetřovací orgán se vyjadřuje pouze ústně při slyšení. V některých jednodušších případech se proces může omezit na slyšení nebo na přímou žádost radě o zamítnutí žádosti.

V Řecku může vnitrostátní orgán pro hospodářskou soutěž vydat předběžný příkaz (tj. dočasný příkaz) poté, co předvolá dotčený podnik ke slyšení, který je platný až do přijetí konečného rozhodnutí o předběžném opatření. Předběžné opatření musí být předloženo rozhodovacímu orgánu do 30 dnů, jinak předběžný příkaz automaticky zaniká.

Níže uvedený přehled pravomocí vnitrostátních orgánů pro hospodářskou soutěž přijímat předběžná opatření vychází z legislativních textů a vysvětlení vnitrostátních orgánů pro hospodářskou soutěž. Uvádí, které členské státy i) mají méně přísné hmotněprávní kritérium pro uložení předběžného opatření ve srovnání s kritériem obsaženým v článku 11 směrnice ECN+ a článku 8 nařízení Rady (ES) č. 1/2003 a/nebo ii) mají méně přísné procesní požadavky na přijetí předběžného opatření ve srovnání s řízením ve věci samé.

Tabulka 1: Přehled hmotněprávních kritérií a procesních požadavků pro přijetí předběžných opatření

Členský stát	Méně přísná hmotněprávní kritéria	Méně přísné procesní požadavky
Rakousko	☑	
Belgie	☑	☑
Bulharsko		☑
Chorvatsko		
Kypr		
Česko	☑	☑
Dánsko	☑	☑
Estonsko		
Finsko		☑
Francie	☑	☑
Německo	☑	☑
Řecko		☑
Maďarsko	☑	
Irsko		
Itálie		☑
Lotyšsko		
Litva	☑	☑
Lucembursko		

Malta		☑
Nizozemsko		
Polsko	☑	☑
Portugalsko	☑	☑
Rumunsko		☑
Slovensko		
Slovinsko	☑	
Španělsko	☑	☑
Švédsko		☑

4. POUŽITÍ PŘEDBĚŽNÝCH OPATŘENÍ V EVROPSKÉ SÍTI PRO HOSPODÁŘSKOU SOUTĚŽ

V rámci hodnocení nařízení Rady (ES) č. 1/2003 a nařízení Komise (ES) č. 773/2004 byly shromážděny údaje o rozhodnutích přijatých vnitrostátními orgány pro hospodářskou soutěž v období od vstupu těchto nařízení v platnost v květnu 2004 do prosince 2022. Tyto údaje byly doplněny vnitrostátními orgány pro hospodářskou soutěž a posouzeny společně s oznámeními o rozhodnutích o předběžných opatřeních, která Komise obdržela za období od ledna 2023 do června 2024. Z těchto podkladů vyplývá, že v období od 1. května 2004 do 1. června 2024 přijalo šestnáct vnitrostátních orgánů pro hospodářskou soutěž (Belgie, Česko, Francie, Chorvatsko, Itálie, Kypr, Lotyšsko, Lucembursko, Malta, Polsko, Portugalsko, Rakousko, Řecko, Slovensko, Španělsko a Švédsko) celkem 95 rozhodnutí o uložení předběžných opatření¹³. Tato rozhodnutí zahrnují rozhodnutí o uložení předběžných opatření v případě porušení antimonopolních pravidel EU, jakož i předběžná opatření v případě porušení rovnocenných ustanovení vnitrostátních právních předpisů o hospodářské soutěži.

Z těchto 95 rozhodnutí o uložení předběžných opatření byla více než polovina přijata třemi vnitrostátními orgány pro hospodářskou soutěž: francouzský úřad pro hospodářskou soutěž přijal v tomto období dvacet rozhodnutí; belgický úřad pro hospodářskou soutěž jich přijal osmnáct a italský úřad pro hospodářskou soutěž přijal čtrnáct rozhodnutí. Ze zbývajících třinácti vnitrostátních orgánů pro hospodářskou soutěž, které v daném období přijaly předběžná opatření, jich osm přijalo předběžná opatření více než jednou: Chorvatsko, Kypr, Malta, Polsko, Portugalsko, Řecko, Španělsko a Švédsko.

¹³ Celkový počet rozhodnutí o uložení předběžných opatření, jakož i jednotkové údaje pro některé členské státy uvedené v tabulce 2 se liší od údajů zahrnutých do hodnocení nařízení Rady (ES) č. 1/2003 a nařízení Komise (ES) č. 773/2004, a to jednak proto, že údaje byly v rámci této analýzy doplněny některými vnitrostátními orgány pro hospodářskou soutěž, jednak proto, že bylo zohledněno další časové období (tj. období od 1. ledna 2023 do 1. června 2024).

Tabulka 2: Počet předběžných opatření přijatých v Evropské síti pro hospodářskou soutěž v období od 1. května 2004 do 1. června 2024

Členský stát	Počet rozhodnutí o předběžných opatřeních
Francie	20
Belgie	18
Itálie	14
Španělsko	8
Řecko	7
Kypr	6
Švédsko	6
Polsko	5
Chorvatsko	2
Malta	2
Portugalsko	2
Rakousko	1
Česko	1
Lotyšsko	1
Lucembursko	1
Slovensko	1

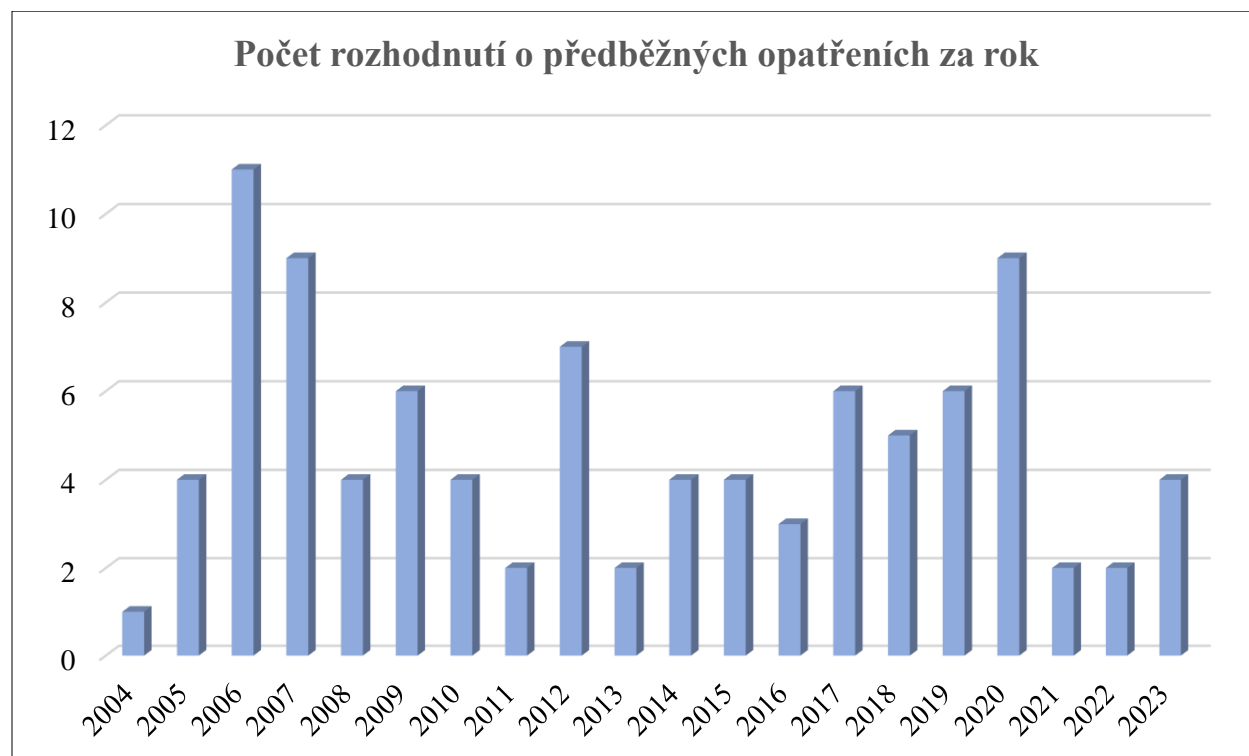
Tato čísla v plné míře neodrážejí zkušenosti s předběžnými opatřeními, které vnitrostátní orgány pro hospodářskou soutěž získaly v průběhu let. Některé vnitrostátní orgány pro hospodářskou soutěž vydaly předběžná opatření před květnem 2004¹⁴. Tyto údaje rovněž neodrážejí případy, kdy vnitrostátní orgány pro hospodářskou soutěž zvažovaly – avšak nakonec zamítly – žádosti o předběžná opatření; případy, kdy zvažovaly předběžná opatření, avšak nakonec je neuložily, protože strany navrhly závazky a případy, kdy nařídily předběžná opatření, avšak tato předběžná opatření nebyla v odvolacím řízení potvrzena.

Při porovnání těchto údajů lze zjistit, že devět z jedenácti vnitrostátních orgánů pro hospodářskou soutěž, které již přijaly více než jedno rozhodnutí o uložení předběžného opatření, má méně přísné procesní požadavky než v případě řízení ve věci samé (Belgie, Francie, Řecko, Itálie, Malta, Polsko, Portugalsko, Španělsko, Švédsko). Ve Francii a Belgii, což jsou země, jejichž vnitrostátní orgány pro hospodářskou soutěž přijaly většinu rozhodnutí o předběžných opatřeních, a v Polsku, Portugalsku a Španělsku se kromě toho uplatňují méně přísná právní kritéria.

¹⁴ Například finský úřad pro hospodářskou soutěž vydal rozhodnutí o uložení předběžných opatření již v roce 1993.

Při pohledu na počet rozhodnutí přijatých ročně v období od května 2004 do června 2024 lze konstatovat, že vnitrostátní orgány pro hospodářskou soutěž přijaly v průměru pět rozhodnutí o uložení předběžných opatření ročně. Z níže uvedeného grafu je patrné, že jejich počet se v jednotlivých letech mění, avšak neexistuje žádný celkový rostoucí nebo klesající trend.

Graf 1: Počet rozhodnutí o předběžných opatřeních vydaných vnitrostátními orgány pro hospodářskou soutěž v rámci Evropské sítě pro hospodářskou soutěž za rok



5. ZKUŠENOSTI S NÁSTROJEM: UŽITEČNOST A VHODNÉ PŘÍPADY

Vnitrostátní orgány pro hospodářskou soutěž rovněž poskytly kvalitativní zpětnou vazbu o svých zkušenostech s předběžnými opatřeními. Velká většina vnitrostátních orgánů pro hospodářskou soutěž, jež poskytly zpětnou vazbu, měla s předběžnými opatřeními celkově pozitivní zkušenosti a uvedla, že je považuje za užitečný nástroj prosazování práva¹⁵. Tyto vnitrostátní orgány pro hospodářskou soutěž zdůraznily důležitost: i) jejich schopnosti prostřednictvím předběžných opatření buď zachovat strukturu trhu do doby, než bude přijato rozhodnutí v původním řízení, nebo v krátké době obnovit hospodářskou soutěž na trhu; ii) odrazujícího účinku předběžných opatření a iii) vhodnosti předběžných opatření pro řešení problémů vznikajících na rychle se rozvíjejících trzích. Jak vysvětlil jeden z nich, „tyto nástroje mohou být použity k zabránění vážným a nenapravitelným škodám na hospodářské soutěži, kterým by jinak nebylo možné zabránit jinými dostupnými nástroji“.

¹⁵ Na otázku týkající se jejich celkového pohledu na předběžná opatření odpovědělo čtrnáct vnitrostátních orgánů pro hospodářskou soutěž a třináct z nich uvedlo, že je považuje za užitečná.

Jeden z vnitrostátních orgánů pro hospodářskou soutěž se o tomto nástroji prosazování práva nevyjádřil příznivě a místo toho zmínil problémy spojené s prokázáním jak zjevného (*prima facie*) porušení, tak naléhavosti uložení předběžných opatření. Tento vnitrostátní orgán pro hospodářskou soutěž dává přednost rychlému postupu v řízení, které vede k přijetí rozhodnutí ve věci samé.

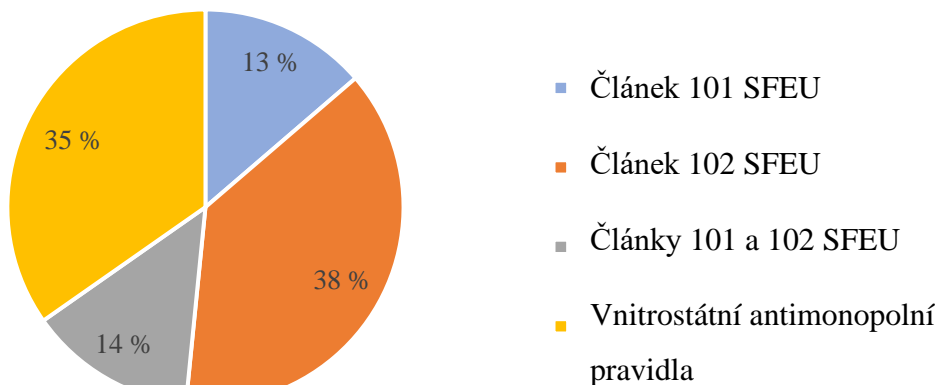
Na otázku ohledně dopadu předběžných opatření na řízení ve věci samé (tj. zda předběžná opatření prodlužují či zkracují celkovou dobu řízení, nebo zda zvyšují pravděpodobnost dosažení dohody se zúčastněnými stranami nebo stranami navrhuujícími závazky) měly vnitrostátní orgány pro hospodářskou soutěž rozdílné názory¹⁶. Většina vnitrostátních orgánů pro hospodářskou soutěž, z nichž všechny přijaly alespoň jedno rozhodnutí o uložení předběžných opatření, se domnívá, že použití tohoto nástroje prosazování práva může zkrátit celkovou délku řízení, z nichž některá mohou skončit přijetím závazků, které strany řízení navrhnou k vyřešení zjištěných problémů souvisejících s porušením antimonopolních pravidel. Některé vnitrostátní orgány pro hospodářskou soutěž tvrdily, že dopad předběžných opatření na délku původního řízení může být různý, od zkrácení řízení až po jeho prodloužení, v závislosti na: i) konkrétních okolnostech případu a ii) zejména na tom, zda rozhodnutí o uložení předběžného opatření nakonec potvrdí odvolací soud.

Řada příkladů případů ukazuje, že předběžná opatření jsou univerzálním nástrojem, i když zdaleka ne pro všechna antimonopolní šetření. Mohou být užitečná při vyšetřování potenciálně protisoutěžních dohod i možného zneužití dominantního postavení. Následující graf ukazuje, že z 95 rozhodnutí přijatých vnitrostátními orgány pro hospodářskou soutěž se většina rozhodnutí založených na antimonopolních pravidlech EU týkala možného zneužití dominantního postavení (článek 102 SFEU).

Graf 2: Právní základ rozhodnutí o předběžných opatřeních přijímaných vnitrostátními orgány pro hospodářskou soutěž v Evropské síti pro hospodářskou soutěž

¹⁶ Na otázku odpovědělo devět vnitrostátních orgánů pro hospodářskou soutěž.

Právní základ pro přijetí rozhodnutí o předběžných opatřeních



Mezi nejčastější praktiky, za které byla předběžná opatření uložena, patří odmítnutí dodávek (kdy dominantní podnik odmítne dodávat výrobek nebo službu konkurentovi na nižším stupni trhu) a kolektivní bojkot (kdy se skupina konkurentů dohodne na vyloučení nebo omezení skutečného nebo potenciálního konkurenta). Vnitrostátní orgány pro hospodářskou soutěž poukazují na to, že pro použití předběžných opatření jsou často vhodné zejména případy, které zahrnují jednodušší teorii újmy. Ačkoli některé vnitrostátní orgány pro hospodářskou soutěž uvádějí, že pro použití předběžných opatření mohou být vhodné zejména případy v digitálním odvětví, příklady ukazují, že předběžná opatření byla uložena v různých odvětvích, od telekomunikací po základní průmyslová odvětví a od vysílání po zemědělství.

Předběžná opatření přijatá vnitrostátními orgány pro hospodářskou soutěž se liší v závislosti na konkrétních okolnostech případu. Obvykle mají podobu povinnosti pozastavit platnost dohody nebo některých jejích ustanovení, (znovu) zahájit dodávku určitého výrobku nebo služby nebo změnit podmínky, za nichž se poskytuje přístup k určitému zařízení nebo zdroji.

Níže uvedené příklady tří vnitrostátních orgánů pro hospodářskou soutěž, které tento nástroj používají nejčastěji, ilustrují všestrannost předběžných opatření.

Povinnost podniku Google vyjednávat s vydavateli zpráv o odměnách

V roce 2019 vydal francouzský úřad pro hospodářskou soutěž předběžné opatření, které podniku Google ukládá povinnost vyjednat s vydavateli zpráv odměnu za zobrazování jejich obsahu chráněného autorskými právy, jako jsou fotografie nebo krátké úryvky jejich článků¹⁷. V té době vstupoval v platnost nový právní předpis, který dával vydavatelům zpráv právo povolit nebo zakázat zobrazování obsahu jejich zpráv digitálními platformami. Záměrem podniku Google bylo jednoduše přestat zobrazovat takový obsah na jeho webových stránkách, včetně vyhledávače Google, pokud vydavatelé zpráv nedají podniku Google povolení k jeho

¹⁷ Rozhodnutí 19-MC-01 ze dne 31. ledna 2019.

bezplatnému používání. Francouzský úřad pro hospodářskou soutěž jednal na základě stížnosti vydavatelů zpráv, kteří se domnívali, že by tento přístup mohl znamenat zneužití dominantního postavení podniku Google, neboť tento podnik odmítnul vyjednávat o spravedlivé odměně za používání takového obsahu chráněného autorskými právy. Francouzský úřad pro hospodářskou soutěž proto nařídil předběžná opatření, která měla zajistit, aby podnik Google jednal s vydavateli zpráv v dobré víře, dokud nebude rozhodnuto ve věci samé, a následně uložil podniku Google pokutu za nedodržení uvedených opatření. Řízení ve věci samé skončilo tím, že podnik Google navrhnul závazky, které francouzský orgán pro hospodářskou soutěž přijal.

Povolení vysílání fotbalových akcí třetími stranami

V roce 2023 italský úřad pro hospodářskou soutěž uložil dvěma provozovatelům televizního vysílání předběžná opatření, kterými zakázal určité smluvní doložky mezi nimi, jejichž cílem bylo zajistit, aby právo vysílat určité fotbalové soutěže měli pouze oni, a žádný jiný provozovatel vysílání¹⁸. Italský úřad pro hospodářskou soutěž zasáhl předběžným opatřením, aby zajistil, že ostatní subjekty zajišťující vysílání sportovních událostí budou moci vyjednávat o právu vysílat rovněž dotyčné fotbalové soutěže. Předběžná opatření umožnila sledovat fotbalové zápasy i na jiných kanálech než na kanálech dvou dotčených provozovatelů vysílání. Italský úřad pro hospodářskou soutěž po prošetření případu uložil pokuty oběma provozovatelům vysílání, kteří dohodu uzavřeli. Rozhodnutí úřadu bylo v odvolacím řízení potvrzeno.

Zachování hospodářské soutěže na trhu širokopásmového připojení k internetu

V roce 2023 belgický úřad pro hospodářskou soutěž uložil podniku Proximus předběžná opatření v rámci vyšetřování možného zneužití dominantního postavení¹⁹. Podnik Proximus odkoupil podnik EDPnet, jednoho ze svých přímých konkurentů na velkoobchodním a maloobchodním trhu pevného připojení k širokopásmového internetu. Belgický úřad pro hospodářskou soutěž se domníval, že by tato akvizice mohla mít nepříznivý dopad na hospodářskou soutěž. Uložil proto podniku Proximus předběžná opatření, aby zajistil jak kontinuitu činnosti podniku EDPnet, tak provozní a obchodní nezávislost podniku EDPnet na podniku Proximus po dobu vyšetřování v rámci řízení ve věci samé. Podnik Proximus se nakonec rozhodl odprodat podnik EDPnet novému účastníkovi na trhu v belgickém odvětví telekomunikací, což belgickému úřadu pro hospodářskou soutěž umožnilo ukončit šetření.

6. ZÁVĚR

V současné době mají všechny vnitrostátní orgány pro hospodářskou soutěž v Evropské síti pro hospodářskou soutěž pravomoc přijímat předběžná opatření v případě porušení antimonopolních pravidel EU.

I když většina vnitrostátních orgánů pro hospodářskou soutěž měla tuto pravomoc již před provedením směrnice ECN+, tato směrnice vedla k větší harmonizaci tím, že vnitrostátním orgánům pro hospodářskou soutěž umožňuje: i) vydávat předběžná opatření z moci úřední, což

¹⁸ 1857 - ACCORDO TIM-DAZN SERIE A 2021/2024.

¹⁹ Rozhodnutí č. ABC-2023-RPR-17 ze dne 21. června 2023 ve věci č. CONC-RPR-23/0002.

znamená z podnětu vnitrostátního orgánu pro hospodářskou soutěž bez předchozí žádosti třetí strany; ii) založit tato předběžná opatření na zjištění zjevného (*prima facie*) porušení a iii) obnovit předběžná opatření až do přijetí rozhodnutí ve věci samé. Určité rozdíly přetrvávají, a to jak z hlediska hmotněprávních kritérií, která se mají použít, tak z hlediska procesních požadavků v jednotlivých členských státech.

Skutečné používání předběžných opatření se u jednotlivých vnitrostátních orgánů pro hospodářskou soutěž značně liší. Většina vnitrostátních orgánů pro hospodářskou soutěž, které přijaly více než jedno rozhodnutí, má určité procesní zvláštnosti, které jim umožňují jednat rychleji než v řízení ve věci samé, někdy v kombinaci s méně přísnými hmotněprávními kritérii. Zdá se tedy, že zjednodušení řízení, případně v kombinaci s méně přísnými hmotněprávními kritérii pro uložení předběžného opatření, vede k většímu využívání tohoto nástroje prosazování.

Současně však existují i vnitrostátní orgány pro hospodářskou soutěž, které navzdory méně přísnému řízení a hmotněprávním kritériím nepřijaly žádná rozhodnutí o uložení předběžných opatření. Zdá se tedy, že použití předběžných opatření je také strategickou volbou vnitrostátních orgánů pro hospodářskou soutěž.