Toto rozhodnutí nabylo právní moci dne 14. 7. 2010.

UOHSX001TH0H

ÚŘAD PRO OCHRANU HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE

ROZHODNUTÍ PŘEDSEDY

Č. j.: ÚOHS-R32/2010/HS-9702/2010/310/JMa V Brně dne: 8. 7. 2010

V řízení o rozkladu, který proti usnesení Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže č.j. ÚOHS-S170/2008/KD-3040/2010/850/ADr ze dne 12. 3. 2010 k žádosti o nahlédnutí do spisu správního řízení sp. zn. S170/2008/KD ze dne 20. 4. 2009, vedeného ve věci možného porušení § 3 odst. 1 zákona č. 63/1991 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, ve znění pozdějších předpisů, resp. § 3 odst. 1 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění před účinností zákona č. 155/2009 Sb., a možného porušení článku 81 Smlouvy o založení Evropského společenství, podal účastník tohoto správního řízení, společnost **L´ORÉAL Česká republika s.r.o.**, se sídlem Praha 5, Plzeňská 213/11, IČ 60 49 18 50, právně zastoupený JUDr. Tomášem Rychlým, Ph.D., advokátem advokátní kanceláře Clifford Chance LLP se sídlem Praha 1, Jungmannova 24, jsem podle § 90 odst. 5 a § 152 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, a na základě návrhu rozkladové komise,

r o z h o d l t a k t o:

Usnesení Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže č.j. ÚOHS-S170/2008/KD-3040/2010/850/ADr ze dne 12. 3. 2010 **p o t v r z u j i** a podaný rozklad **z a m í t á m**.

ODŮVODNĚNÍ

I. Napadené rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže

1. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (dále též jen „Úřad“) vydal dne 12. 3. 2010 usnesení č.j. ÚOHS-S170/2008/KD-3040/2010/850/ADr (dále též „napadené rozhodnutí“), jímž podle § 38 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále též „správní řád“), nevyhověl žádosti společnosti L´ORÉAL Česká republika s.r.o., se sídlem Praha 5, Plzeňská 213/11, IČ 60 49 18 50 (dále též jen „účastník řízení“), ze dne 20. 4. 2009 o nahlédnutí do spisu správního řízení sp. zn. S170/2008/KD, vedeného ve věci možného porušení § 3 odst. 1 zákona č. 63/1991 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, ve znění pozdějších předpisů, resp. § 3 odst. 1 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění před účinností zákona č. 155/2009 Sb., (dále též jen „zákon“ nebo „zákon o ochraně hospodářské soutěže“), a možného porušení článku 81 Smlouvy o založení Evropského společenství, s odkazem na § 38 odst. 1 správního řádu ve spojení s § 21 odst. 10 zákona o ochraně hospodářské soutěže.

II. Rozklad

2. Proti napadenému rozhodnutí Úřadu podal účastník řízení rozklad, v jehož rámci vznesl níže uvedené námitky.

Námitky proti napadenému rozhodnutí

3. Účastník řízení v rozkladu upozorňuje na to, že prvostupňový orgán napadeným rozhodnutím nevyhověl žádosti účastníka řízení ze dne 20. 4. 2009 označené jako „Žádost o nahlédnutí do spisu – dokumenty chráněné obchodním tajemstvím“ přestože by jako účastník řízení měl mít možnost seznamovat se se spisem, a to od počátku řízení, aby mohl uplatňovat své právo na obhajobu, právo vyjádřit se ke všem prováděným důkazům, a aby byl dodržen princip rovnosti. Toto je jeho právem ústavním přímo vyplývajícím z čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a z čl. 6 Evropské Úmluvy o lidských právech, přičemž je nutné šetřit podstaty a smyslu takových práv a nezneužívat je k jiným účelům, než pro které byly ustanoveny. Podle názoru účastníka nepodal Úřad dostatečné odůvodnění napadeného rozhodnutí, když kumuluje celou řadu důvodů, aniž by se přesvědčivě přikláněl k některému z nich.

Námitky k obchodnímu tajemství

4. Pokud jde o odmítnutí přístupu k požadovaným dokumentům z důvodu ochrany obchodního tajemství, účastník řízení poukázal na znění § 21 odst. zákona a rovněž § 17 obchodního zákoníku, kdy uvedl, že má za to, že jde ze strany Úřadu o nedovoleně extenzivní výklad procesního ustanovení v neprospěch účastníka. Správní orgán by měl taková ustanovení vykládat restriktivně. Tehdy je oprávněn omezit přístup pouze k těm plným verzím dokumentů obsahujícím obchodní tajemství, o kterých ví, že je jako důkaz nepoužije, a i u takových dokumentů je Úřad povinen zpřístupnit jejich anonymizované verze. Účastník řízení má tedy za to, že nebyla splněna ani jedna z kumulativně stanovených podmínek ustanovení § 21 odst. 10 zákona a namítá dále diskriminační přístup k účastníkům řízení.

Námitky k jiným „legitimním důvodům“

5. Princip uplatňování státní moci pouze v případech a v mezích stanovených zákonem a způsobem, který zákon stanoví (čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod) musí být podle vyjádření účastníka řízení v rozkladu vykládán ze strany soudů a státních orgánů restriktivně, nikoli extenzivně.

6. Pokud jde o veřejný zájem, neobstojí dle názoru účastníka argumentace Úřadu, podle které činnost Úřadu spočívající v ochraně hospodářské soutěže před zakázanými dohodami představuje „veřejný zájem“, a proto musí „využít všechny legitimní nástroje k odhalování a detekování zakázaných dohod“, když je údajně ve zřejmém protikladu k výše uvedeným ústavním principům. V této souvislosti účastník poukazuje na skutečnost, že Leniency Program není aprobován právním řádem České republiky a že odkazovat na potřebu efektivního fungování tohoto programu je nepřípustné.

7. Ani argumentace Úřadu ochranou dobré víry a oprávněných zájmů, jak účastník podotýká, neobstojí, když očekávání účastníků, se kterými vstupují do řízení, nemohou mít přednost před zákonem upravujícím takové řízení. Také zvýhodňování jednoho účastníka před jiným bez zákonného důvodu je v rozporu s českým právním řádem. I kdyby byl podle účastníka Leniency Program zaveden podle vzorového evropského Modelového leniency programu, podle něhož lze omezení přístupu k leniency dokumentům dovodit, musí být Leniency Program aplikován pouze v mezích zákona.

8. Ve vztahu ke spolupráci v rámci Evropské soutěžní sítě účastník řízení namítl, že i samotný evropský Modelový leniency program respektuje skutečnost, že přístup ke spisu je upraven jednotlivými státy rozdílně.

Námitky k vyvažování zájmů a analogii s trestním řízením

9. Účastník řízení též namítl, že povinností Úřadu je postupovat podle zákona a nikoliv podle uvážení Úřadu, zda převažuje veřejný zájem či zákonné právo účastníka, když použití analogie v neprospěch účastníka je vyloučena.

Námitky k dočasnosti omezení

10. Správní řád neváže možnost nahlížení do spisu na určitý časový okamžik, jak tvrdí účastník řízení s tím, že má ze zákona právo na včasné informace o průběhu řízení, jinak by mohlo dojít k podstatnému zhoršení jeho procesního postavení.

Petit rozkladu

11. Ze všech výše uvedených důvodů účastník řízení navrhuje, aby předseda Úřadu v souladu s § 152 odst. 5 napadené rozhodnutí zrušil a zároveň povolil účastníku řízení nahlédnutí do předmětného správního spisu, a to včetně přístupu k dokumentům označeným jako obchodní tajemství dle přílohy 2 rozkladu.

III. Řízení o rozkladu

12. Správní orgán prvního stupně neshledal důvody pro postup podle § 87 správního řádu, a proto v souladu s § 88 odst. 1 správního řádu předal spis orgánu rozhodujícímu o rozkladu.

IV. Přezkum napadeného rozhodnutí

13. Podle § 89 odst. 2 správního řádu jsem přezkoumal v celém rozsahu soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy, jakož i správnost napadeného rozhodnutí, tu však toliko v rozsahu námitek uplatněných v rozkladu, přičemž jsem dospěl k závěrům uvedeným v dalších částech odůvodnění tohoto rozhodnutí.

IV.1 K obecným námitkám proti napadenému rozhodnutí

14. Přezkoumal jsem předně napadené rozhodnutí Úřadu z formálního hlediska. Předchozí rozhodnutí Úřadu č.j. ÚOHS-S170/2008-5086/2009/850 ze dne 29. 4. 2009 v téže věci bylo rozhodnutím předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže č.j. ÚOHS-R78/2009/HS-15406/2009/310/JMa ze dne 30. 11. 2009 zrušeno a věc vrácena správnímu orgánu prvého stupně k novému projednání a rozhodnutí, a to pro formální a obsahové vady způsobující jeho nepřezkoumatelnost. Shora specifikovaným napadeným rozhodnutím pak Úřad opětovně nevyhověl žádosti účastníka řízení ze dne 20. 4. 2009 označené jako *„Žádost o nahlédnutí do spisu – dokumenty chráněné obchodním tajemstvím“* s odkazem na dikci § 38 odst. 1 správního řádu ve spojení s § 21 odst. 10 zákona o ochraně hospodářské soutěže.

15. K námitce účastníka řízení, že Úřad nepodal dostatečné odůvodnění napadeného rozhodnutí, jsem podrobil přezkumu argumentaci prvostupňového orgánu podanou v odůvodnění napadeného rozhodnutí a zjistil jsem, že obsáhlé odůvodnění předmětného rozhodnutí zcela jednoznačně spojuje tvrzené důvody s odpovídajícími právními normami a související judikaturou. Z obecného tvrzení účastníka řízení nelze dovodit namítanou nedostatečnost odůvodnění napadeného rozhodnutí, když namítané pochybení Úřadu nikterak dále konkretizováno není. Úřad v době rozhodování o žádosti o nahlédnutí do

předmětným dokumentů dospěl k závěru neumožnit nahlédnout účastníku řízení do části spisu správního řízení obsahující obchodní tajemství jiných účastníků řízení z důvodů povinnosti chránit obchodní tajemství *orga omnes* v kumulaci s dalšími závažnými zákonnými důvody, s veřejným zájmem na efektivním odhalování zakázaných dohod, dále se zájmem státu na řádné spolupráci v rámci Evropské soutěžní sítě, zájmem na ochraně legitimních zájmů jiných účastníků správního řízení v dané věci. Prvostupňový orgán přitom zdůraznil, že odepření nahlížet do předmětných částí správního spisu je toliko dočasné. V případě, že se v průběhu správního řízení projeví nezbytnost provedení důkazu právě dokumenty požadovanými k nahlédnutí, právo na obhajobu a právo vyjádřit se ke všem podkladům pro vydání rozhodnutí bude moci být v neomezeném rozsahu uplatněno. Veškerá procesní práva s tím související bude moci účastník řízení uplatnit nejpozději po vydání Sdělení výhrad[1], resp. při seznámení s podklady rozhodnutí před jeho vydáním.[2] Připouštím přitom, že daná zákonná úprava sice dříve nezohledňovala ani program Leniency, ani institut Sdělení výhrad, tak jak bylo popsáno shora, oba instituty však měly již povahu správní praxe.[3]

16. Procesní postup Úřadu přitom koresponduje s ústavněprávní praxí; jak konstatoval Ústavní soud v rozhodnutí III. ÚS 239/04, je vždy nutno zajistit, aby obviněnému byly poskytnuty v přiměřeném rozsahu důkazy nebo jiné informace, potřebné v daném stadiu (trestního) řízení k jeho obhajobě. Mám za to, že s ohledem na univerzálnost základních práv je uvedené uplatnitelné též v rámci deliktního řízení správního. Rovněž Evropský soud pro lidská práva ve věci Jasper[4] dovodil, že oprávnění nahlédnout do spisu a seznámit se s veškerými relevantními důkazy není absolutním právem, avšak může být zamítnut, pokud informace v něm obsažené odpovídají požadavku na zachování základních práv jiného jednotlivce nebo ochranu důležitého veřejného zájmu.

17. Uzavírám tedy, že postup Úřadu v daném správním řízení odpovídá daným ústavním principům i zákonným normám a procesní práva účastníka řízení tím nikterak narušena nebyla.

IV.2 K námitkám k obchodnímu tajemství

18. Ve vztahu k účastníkem řízení namítanému nedovoleně extenzivnímu výkladu procesního ustanovení § 21 odst. 10 zákona v neprospěch účastníka poukazuji na znění citovaného ustanovení zákona[5], kdy *„Z nahlížení do spisu jsou vyloučeny jeho části, které obsahují obchodní, bankovní nebo obdobné zákonem chráněné tajemství, to neplatí o částech spisu, jimiž byl nebo bude prováděn důkaz, a nahlížet do takových částí spisu lze za podmínek podle*

---

[1] Sdělení výhrad je podle ustanovení § 7 odst. 3 zákona o ochraně hospodářské soutěže *„písemné vyrozumění, v němž Úřad sdělí základní skutkové okolnosti případu, jejich právní hodnocení a odkazy na hlavní důkazy o nich, obsažené ve spise (dále jen „sdělení výhrad“).*

[2] Podpůrně lze poukázat na ust. § 21b zákona, ve znění účinném od 1. 9. 2009, které hovoří o nahlížení do spisu *„Po sdělení výhrad…. .“*

[3] Jak vyplývá z Důvodové zprávy k zákonu č. 155/2009 Sb., o změně zákona o ochraně hospodářské soutěže (Sněmovní tisk 591 z roku 2008), Sdělení výhrad bylo podobně jako v případě Evropské komise kodifikováno zákonem až později, tj. po aprobaci této správní praxe.

[4] Rozsudek ESLP ze dne 16. 2. 2000 ve věci *Jasper proti Spojenému království*, přihl.č. 27052/95, § 52

[5] ve znění před účinností novely zákona č. 155/2009 Sb., viz čl. II novely – přechodná ustanovení

§ 38 odst. 6 správního řádu". Z uvedeného plyne, že z nahlížení do spisu jsou vyloučeny ty jeho části, které obsahují obchodní, bankovní nebo obdobné zákonem chráněné tajemství. To ovšem neplatí o částech spisu, jimiž byl nebo bude prováděn důkaz, a nahlížet do takových částí spisu lze za podmínek podle § 38 odst. 6 správního řádu. Jak pak vyplývá z ustanovení § 38 odst. 6 správního řádu *„Z nahlížení do spisu jsou vyloučeny jeho části, které obsahují utajované informace nebo skutečnosti, na něž se vztahuje zákonem uložená nebo uznaná povinnost mlčenlivosti; to neplatí o částech spisu, jimiž byl nebo bude prováděn důkaz, do takových částí spisu však může nahlížet pouze účastník řízení nebo jeho zástupce za předpokladu, že jsou předem seznámeni s následky porušení povinnosti mlčenlivosti o těchto skutečnostech a že o poučení je sepsán protokol, který podepíší. Ustanovení odstavce 4 se nepoužije".*

19. Právo přístupu do spisu pramení ze základního práva na spravedlivý proces, jež je zaručeno čl. 36 a násl. Listiny základních práv a svobod a čl. 6 a 7 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Připouštím ovšem zároveň, že může být ve vztahu k účastníku řízení omezeno, existují-li pro to jiné zákonné důvody, tu legitimní zájem účastníka řízení na ochraně jeho obchodního tajemství. Přezkoumal jsem namítaný nedovoleně extenzivní výklad procesního ustanovení § 21 odst. 10 zákona Úřadem a zjistil jsem, že z odůvodnění napadeného rozhodnutí zjevně plyne, že žádosti o nahlédnutí do částí spisu, které obsahovaly obchodní tajemství jiných osob a byly takto ve správním spisu výslovně označeny, nebylo vyhověno s tím, že jde dokumenty označené jinými osobami jako obchodní tajemství ve smyslu ustanovení § 17 zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále též *„obchodní zákoník"*), jež náleží tomuto podnikateli a působí *erga omnes*. Je povinností správního orgánu zajistit ochranu údajům splňujícím všechny pojmové znaky obchodního tajemství vymezené zákonem.[6] Správní orgán prvého stupně přitom v nejvyšší míře dbal ochrany práv jiných, tedy ochrany obchodního tajemství, proto, aby tato práva nebyla narušena způsobem vylučujícím možnost pozdějšího zhojení takového zásahu.

20. Rovněž druhá z podmínek pro odmítnutí předmětné žádosti daná § 21 odst. 10 zákona, a to skutečnost, že vyžádanými dokumenty nebyl a ani nebude prováděn důkaz, byla v době posuzování žádosti účastníka řízení Úřadu splněna. Je totiž pouze otázkou správního uvážení, kdy, jakým způsobem a v jakém rozsahu bude správní orgán v průběhu správního řízení důkaz provádět. Zařazení listiny do spisu správního řízení nikterak neznamená, že jí již byl proveden důkaz. V době rozhodování o žádosti účastníka o nahlédnutí do spisu nebyl těmito dokumenty prováděn důkaz, ani nebylo najisto postaveno, že jimi bude prováděn důkaz.

21. Také námitka ve vztahu k délce trvání správního řízení není na místě; ve správním řízení je šetřena kartelová dohoda uzavřená mezi více a též nadnárodními účastníky. Takové správní řízení je časově náročné, kdy délka trvání až pět let není ani v řízení u Evropské komise výjimkou.

22. Namítá-li účastník řízení diskriminační přístup v rámci účastenství v daném správním řízení právě ve vztahu k neumožnění nahlížet do předmětných částí spisu, konstatuji, že shodným

[6] Rozsudek Krajského soudu v Brně č.j. 31 Ca 133/2005-62 ze dne 30.11.2006 ve věci *SAZKA*

způsobem správní orgán postupoval vůči všem účastníkům správního řízení sp.zn. S170/2008/KD. Postup Úřadu nelze označit za diskriminační, když stejným způsobem a ve stejném rozsahu bylo právo na ochranu obchodního tajemství přiznáno všem účastníkům tohoto správního řízení. V této souvislosti ani námitka povinnosti zpřístupnit anonymizované verze předmětných dokumentů neobstojí, když sám účastník řízení v rozkladu (s. 5) uvádí, že byl Úřadem *„…vyzván, aby předložil potřebné informace a dokumenty při řízení ve dvou verzích, kdy v jedné verzi bude z dokumentů obchodní tajemství odstraněno např. začerněním pasáží představujících obchodní tajemství“* a zároveň, že tyto dokumenty *„…mohou být zpřístupněny ostatním účastníkům.“*, přičemž v jiné části rozkladu (s. 2) připouští, že takové anonymizované verze předmětných dokumentů správní spis skutečně obsahuje (ve spisu správního řízení např. l. č. 635-644, 645-654, 655-665) a nahlédnutí do nich bylo účastníku řízení umožněno. Je tedy zjevné, že v souladu se zásadou rovnosti šetřil Úřad práva všech účastníků správního řízení v totožné míře.

IV.3 K námitkám týkajícím se jiných „legitimních důvodů“

K funkcím a významu leniency programu

23. Leniency program[7], který Úřad zavedl již v roce 2001, je významným nástrojem při odhalování horizontálních kartelových dohod, které vážným způsobem narušují hospodářskou soutěž. Podstata tohoto programu spočívá v tom, že účastníku kartelové dohody je zcela odpuštěna nebo snížena sankce, pokud o této zakázané dohodě poskytne soutěžnímu úřadu takové informace, které umožní daný kartel odhalit a odstranit. Leniency program je aplikován i dalšími soutěžními úřady (nejen) v Evropských společenstvích, a též samotnou Evropskou komisí. Leniency program tedy umožňuje Úřadu účinně odhalovat a odstraňovat zakázané dohody, které mají negativní dopad na hospodářskou soutěž, jako jsou zejména o cenové dohody či dohody o rozdělení trhu (hard core cartels), když bez jeho fungování by bylo efektivní prosazování soutěžního práva do značné míry znemožněno.

24. Úřad nabízí v rámci tzv. Leniency programu účastníkům kartelů shovívavost a případně i možnost neudělení pokuty. Pokud soutěžitel kartel ohlásí a poskytne k němu veškeré jemu dostupné informace a důkazy, může se kompletně vyhnout postihu či dosáhnout alespoň podstatného snížení pokuty. Úřad neuloží pokutu, která by soutěžiteli jinak byla uložena, pokud soutěžitel jako první předloží Úřadu takové informace a důkazy, které mu umožní provést šetření na místě, nebo soutěžitel jako první předloží Úřadu takové informace a důkazy, které mu umožní prokázat existenci kartelové dohody. Na základě Leniency programu lze též snížit pokutu, jestliže soutěžitel nepřijde s podáním první, ale předloží-li takové informace a důkazy o kartelové dohodě, které představují významnou přidanou hodnotu ve vztahu k informacím a důkazům, které má již Úřad k dispozici.

25. Efektivní aplikace Leniency programu a s tím spojené úspěšné odhalování kartelových dohod vyžadují, aby žadatelé o leniency nestanuli v důsledku podání žádosti o leniency v horší pozici, než byli před jejím podáním. Požadavek ochrany dobré víry (§ 2 odst. 3 správního řádu) a důvěry občana v právo jako základní ústavní princip jsou tu namístě. V rámci

[7] Zveřejněný na webových stránkách Úřadu www.compet.cz.

správního řízení se ochrana práv nabytých v dobré víře vztahuje též na tzv. soft-law, tedy i sdělení týkající se Leniency programu, vydávané Úřadem za účelem korektní zákonné interpretace. Také soft-law je pro Úřad závazné; jeho adresáti jsou v dobré víře, že deklarovaný postup Úřad nebude bezdůvodně měněn. Zachovávání práv nabytých v dobré víře ve veřejnoprávní akty aproboval Ústavní soud.[8] Stejně tak Nejvyšší správní soud[9] deklaroval princip vázanosti správního orgánu vlastní správní praxí v případě, že mu zákon dává prostor pro uvážení, pokud se taková praxe vytvořila. Je tak zjevné, že očekává-li žadatel o leniency s ohledem na všechny okolnosti a v dobré víře, že obdrží na základě Leniency programu od Úřadu ochranu jím poskytnutých informací, nelze se od stanoveného postupu odchýlit a tuto ochranu se zřetelem k legitimnímu očekávání účastníků řízení a vytvářené správní praxi z vůle správního orgánu neposkytnout[10].

26. Je tak možno uzavřít, že zachování neveřejnosti účastníkem řízení utajovaných informací a skutečností, na něž se vztahuje zákonem uložená nebo uznaná povinnost mlčenlivosti před sdělení výhrad není vedeno s cílem ochránit soutěžitele, který porušil právo, avšak nutností zachovat funkčnost leniency programu tak, aby byl prospěšný celé společnosti, fungování soutěže a potažmo i konečnému spotřebiteli.

Veřejný zájem

27. Dle názoru účastníka řízení nepředstavuje činnost Úřadu spočívající v ochraně hospodářské soutěže před zakázanými dohodami „veřejný zájem“, přičemž nelze pouze s odkazem na veřejný zájem omezit nahlížení do spisu, neboť by to bylo v rozporu s ústavními principy. Přezkoumal jsem citovanou námitku účastníka řízení a ve vztahu k odůvodnění napadeného rozhodnutí konstatuji, že prvostupňový orgán na stranách 6 až 9 beze zbytku osvětlil svou povinnost uplatňovat veřejnou moc pouze v mezích zákona, a tedy dbát na to, aby přijaté rozhodnutí bylo v souladu s veřejným zájmem.

28. Nepochybným účelem a smyslem zákona o ochraně hospodářské soutěže je chránit soutěž na relevantním trhu před jejím narušením. Přijetí a aplikace Leniency programu spadá do oblasti vytváření podmínek pro podporu a ochranu hospodářské soutěže, a to před zakázanými dohodami uzavíranými mezi konkurenty ve smyslu ustanovení § 3 odst. 1 zákona. Zákon pak slouží k naplnění a realizaci práva na svobodné podnikání podle čl. 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, jež je součástí ústavního pořádku České republiky. Úřad je tím přímo zavázán poskytnout ochranu podnikatelské činnosti, resp. postupovat v rámci řízení tak, aby zajistil každému soutěžiteli možnost realizovat své právo na svobodné podnikání, tedy účastnit se nenarušené hospodářské soutěže. Proto Úřad využívá svých zákonem daných oprávnění pro odhalování mj. též zakázaných dohod proto, aby zajistil všem soutěžitelům možnost účastnit se nedeformovaného soutěžního prostředí (zákon č. 273/1996 Sb., o působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, ve znění pozdějších předpisů).

---

[8] Rozhodnutí Ústavního soudu ČR č. I.ÚS 163/02, rozhodnutí Ústavního soudu ČR č. I.ÚS 544/06, rozhodnutí Ústavního soudu ČR č. IV.ÚS 150/01

[9] Rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 2 Ans 1/2005-57 ze dne 28.4.2005

[10] Viz shora rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 2 Ans 1/2005-57 ze dne 28. 4. 2005

29. Správní řád stanovení v ustanovení § 2 odst. 4, že: *„Správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.“* Z uvedeného dle mého mínění je jednoznačně seznatelný závazek Úřadu dbát ochrany veřejného zájmu, v daném případě na ochraně nenarušené hospodářské soutěže a soutěžního prostředí.[11] Správní orgán, resp. úřední osoby nesmějí, jednají-li jménem státu, stát svou činností poškozovat. Jak vyplývá též z důvodové zprávy ke správnímu řádu[12] ve vztahu k citovanému ustanovení zákona, pro ty případy, kdy chybí právní úprava procesu, se předkládá zásada účelnosti a souladu zvoleného řešení s veřejným zájmem. Pro případ chybějící jednoznačné právní úpravy se tedy uplatní přednostní aplikace zásady ochrany veřejného zájmu před individuálními nároky na nahlížení do spisu.

30. V každém konkrétním případě jsou vždy zvažovány jeho jednotlivé okolnosti. Je pak na správní úvaze, jak tyto okolnosti správní orgán posoudí; nezbytné je však uvést vždy toto posouzení v odůvodnění rozhodnutí. Mám za to, že v daném případě by vyhovění žádosti účastníka řízení nahlédnout do spisu, resp. jeho části označené jiným soutěžitelem jako obchodní tajemství ohrozilo řádné objasnění věci a zabránilo účinnému fungování Leniency programu a znemožnilo efektivní činnost Úřadu samotného.

31. K otázce „veřejného zájmu“ tak uzavírám, že se s ní správní orgán prvého stupně řádně v napadeném rozhodnutí vypořádal, když v podrobnostech podal, v čem a z jakého důvodu shledává veřejný zájem, tj. zájem na ochraně hospodářské soutěže a odhalení jejího narušení v důsledku uzavřených kartelových dohod, které jsou považovány za nejzávažnější narušení hospodářské soutěže, přičemž tento zájem na ochraně hospodářské soutěže je realizován též prostřednictvím aplikace Leniency programu.

Ochrana dobré víry a oprávněných zájmů

32. Pokud jde o práva na ochranu dobré víry a oprávněných zájmů účastníků správních řízení (§ 2 odst. 3 správního řádu), jež účastník zpochybňuje, tato mají nepochybnou oporu v zákonných normách. Správní orgán v tomto, ale i ve všech ostatních případech postupuje tak, aby v maximální míře šetřil práva účastníků řízení, ve správních řízeních postupuje rovným způsobem vůči každému z nich. Předčasné zveřejnění relevantních údajů by pak působilo proti samotnému smyslu a účelu programu Leniency, čímž by byla nepochybně poškozena též práva a oprávněné zájmy účastníků řízení. Byť tedy primárním cílem není zachování neveřejnosti leniency dokumentů, avšak ochrana funkční hospodářské soutěže jako takové, subjektivní práva žadatelů o leniency spočívající na principu ochrany dobré víry musí být správním orgánem zachovávána.

Spolupráce v rámci ECN

[11] Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 8 Afs 56/2007-479 ze dne 30. 12. 2009 ve věci *Benzínky*
[12] Důvodová zpráva k zákonu č. 500/2004, zvláštní část, str. 1, Sněmovní tisk 201 z roku 2004

33. V souvislosti s námitkami účastníka řízení k argumentaci úřadu týkající se spolupráce v rámci Evropské soutěžní sítě připouštím, že účastníkem namítaný Modelový leniency program skutečně není závaznou součástí právního řádu České republiky. Národní Leniency program z něj však vychází a na principy jím stanovené se odvolává. Z tohoto důvodu byl prvostupňovým správním orgánem v odůvodnění napadeného rozhodnutí zmiňován při argumentaci legitimním očekáváním účastníků řízení a vytvářenou správní praxí. Jak již jsem zmínil shora, neomezeným zpřístupněním utajených informací by bylo znemožněno efektivní šetření předmětné kartelové dohody národní autoritou, avšak zároveň též spolupráce v rámci Evropské soutěžní sítě podle článku 30 Modelového leniency programu.

34. Jak prvostupňový orgán v odůvodnění napadeného rozhodnutí podotýká, měl by Úřad přijmout veškerá vhodná opatření pro plnou aplikaci práva Společenství[13]. Musí tedy postupovat v souladu s články 11 a 12 Nařízení č. 1/2003 o provádění pravidel hospodářské soutěže stanovených v článcích 81 a 82, resp. 101 a 102, Smlouvy o založení Evropského společenství (nově Smlouvy o fungování Evropské unie). Ta zavazuje národní autoritu postupovat tak, aby nebylo narušeno šetření probíhající před Evropskou komisí či jiným soutěžním úřadem členského státu. S tím souvisí např. právě šetření kartelové dohody účastníků podávajících žádost o leniency. Ochrana soutěže je tedy zájmem celého Společenství.

IV.4 K námitkám ohledně proporcionality a analogie s trestním řízením

35. Pokud jde o námitku účastníka ve vztahu k vyvažování zájmů a analogii s trestním řízením je namístě konstatovat, že je natolik všeobecná, kdy z ní nelze seznat, která konkrétní skutečnost je Úřadu vytýkána vyjma zákazu použití analogie v neprospěch účastníka řízení. Přezkoumal jsem vyjádření prvostupňového orgánu podané na stranách 11-13 napadeného rozhodnutí a mohu konstatovat, že veřejný zájem na rovné hospodářské soutěži v dané fázi správní řízení převažuje nad partikulárním zájmem účastníka řízení nahlížet do leniency dokumentů. Právo nahlížet do spisu totiž není právem absolutním a postup Úřadu je konformní se zákonem, když zároveň neporušuje ani Ústavou České republiky zaručené principy.[14] Rozhodnutí prvostupňového orgánu v plném rozsahu respektuje princip ochrany důvěry v právo a naplňuje legitimní očekávání žadatelů o leniency. Konstatuji zároveň, že zamezení nahlížení do spisu v této souvislosti se před sdělením výhrad jeví jediným nejmírnějším možným řešením pro zachování účinnosti programu Leniency.[15]

36. Mám za to, že správní orgán v předmětném řízení řádně zohlednil všechny rozhodné okolnosti, kdy se přidržel při rozhodování zákonem stanovených zásad správního řízení a užil správního uvážení v mezích daných mu zákonnou normou. Právo bránit svá práva nebylo účastníku řízení upřeno, pouze vzhledem k řízení o kartelu bylo právo nahlížet do části spisu

---

[13] Rozsudek Evropského soudního dvora C-198/01 ze dne 9. 9. 2003 ve věci *Consorzio Industrie Fiammferi (CIF)*

[14] Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 25. 6. 2002 ve věci *Migon proti Polsku.* Rozhodnutí Ústavního soudu České republiky Pl. ÚS 21/96.

[15] Shodně postupuje Evropská komise, jak plyne z *Oznámení Komise o pravidlech pro přístup do spisu Komise v případech podle článků 81 a 82 Smlouvy o ES*, ÚV 2005/C 325/7, bod 26, jakož i řada členských států Evropské unie (Belgie, Bulharsko, Německo, Itálie, Finsko, Polsko, Slovinsko, Španělsko, …)

obsahující obchodní tajemství účastníků řízení odsunuto na dobu následující bezprostředně po sdělení výhrad, tedy sdělení předběžného názoru Úřadu týkající se možného porušení práva hospodářské soutěže účastníkům řízení. Existuje-li dále možnost podání rozkladu proti prvostupňovému rozhodnutí ve věci a práva účastníka řízení lze uplatňovat též v rámci správního či ústavního soudnictví, základní právo na obhajobu je tedy zachováno. Podmínku naplnění zásady proporcionality představující vztah mezi veřejným zájmem na zachování nenarušené soutěže, resp. fungování leniency programu a negativními důsledky omezení práva účastníka řízení nahlédnout do spisu, v nejnutnějším rozsahu do okamžiku sdělení výhrad účastníkům řízení, tak považuji za splněnou.

IV.5 K námitkám týkajícím se dočasnosti omezení

37. Účastník řízení dále namítl, že správní řád neváže možnost nahlížení do spisu na určitý časový okamžik, a podotýká, že má jako účastník řízení právo na včasné informace průběhu řízení. Zdůrazňuji v této souvislosti, že prvostupňový orgán nezpochybnil právo účastníka řízení nahlížet do spisu správního řízení. Z důvodu veřejného zájmu na efektivním odhalování zakázaných dohod, tu vyšetření deliktního jednání spočívajícího v uzavření zakázané dohody, zájmu státu na efektivní spolupráci soutěžních úřadů v rámci Evropských společenství při odhalování kartelových dohod, ochrany legitimních zájmů jiných účastníků daného správního řízení, resp. ochrany leniency dokumentů, pouze dočasně nebylo účastníku řízení umožněno nahlédnout do některých částí předmětného správního spisu dle žádosti ze dne 20. 4. 2009. Nikterak to ovšem nevylučuje pozdější plné vyhovění žádosti účastníka řízení, kdy uvedené legitimní důvody pro odepření přístupu k leniency dokumentům pozbudou opodstatnění.

V. Závěr

38. Uzavírám tedy, že shora popsaný postup prvostupňového orgánu ohledně žádosti účastníka řízení ze dne 20. 4. 2009, který jsem za stávající situace jako řádný a opodstatněný aproboval, je toliko dočasný. Účastníku řízení se dostane možnosti nahlédnout do plné spisové dokumentace, jíž bude prováděn důkaz, nejpozději po vydání Sdělení výhrad, resp. při seznámení s podklady pro rozhodnutí před jeho vydáním. Tehdy bude mít účastník řízení možnost plně uplatnit svá procesní práva, m.j. právo vyjádřit se ke všem důkazům, a účinně tak uplatňovat své právo na obhajobu a právo vyjádřit se ke všem podkladům pro vydání rozhodnutí ve věci.

39. Ze všech shora uvedených důvodů, na základě návrhu rozkladové komise dle § 152 odst. 3 správního řádu a po přezkoumání souladu jak napadeného rozhodnutí, tak správního řízení, které mu přecházelo, s právním předpisy, jakož i po přezkoumání věcné správnosti napadeného rozhodnutí v rozsahu námitek uplatněných v rozkladu, dospěl jsem k závěru, že je třeba podaný rozklad zamítnout a jím napadené rozhodnutí potvrdit.

POUČENÍ

Proti tomuto rozhodnutí se nelze podle § 91 odst. 1 ve spojení s § 152 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, dále odvolat.

Ing. Petr Rafaj
předseda
Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže

Obdrží:

JUDr. Tomáš Rychlý, Ph.D.
Advokát, Clifford Chance LLP
Jungmannova 24
110 00 Praha 1

Vypraveno dne:
viz otisk razítka na poštovní obálce nebo časový údaj na obálce datové zprávy