Parlament České republiky

POSLANECKÁ SNĚMOVNA

2017

7. volební období

396.

USNESENÍ

výboru pro evropské záležitosti

z 67. schůze

ze dne 1. června 2017

k návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o posílení postavení orgánů pro hospodářskou soutěž v členských státech tak, aby mohly účinněji prosazovat pravidla, a o zajištění řádného fungování vnitřního trhu /kód dokumentu 7621/17, KOM(2017) 142 v konečném znění/

Výbor pro evropské záležitosti Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR po vyslechnutí informace zástupce předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže Petra Solského, po vyslechnutí zpravodajské zprávy posl. Romana Váni a po rozpravě

**schvaluje** stanovisko, které je přílohou tohoto usnesení.

Jan Zahradník v. r. Roman Váňa v. r.

ověřovatel zpravodaj

Ondřej Benešík v. r.

předseda

Příloha k usnesení č. 396

**Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o posílení postavení orgánů pro hospodářskou soutěž v členských státech tak, aby mohly účinněji prosazovat pravidla, a o zajištění řádného fungování vnitřního trhu**

**KOM(2017) 142 v konečném znění, kód Rady 7621/17**

**Interinstitucionální spis 2017/0063/COD**

* **Právní základ:**

Článek 103, 114 Smlouvy o fungování Evropské unie.

* **Datum zaslání Poslanecké sněmovně prostřednictvím VEZ:**

31. 3. 2017

* **Datum projednání ve VEZ:**

4. 5. 2017 (1. kolo)

* **Procedura:**

Řádný legislativní postup.

* **Předběžné stanovisko vlády (dle § 109a odst. 1 jednacího řádu PS):**

Datované dnem 29. května 2017.

* **Hodnocení z hlediska principu** **subsidiarity:**

Návrh je v souladu s principem subsidiarity.

* **Odůvodnění a předmět:**

Návrh směrnice je součástí pracovního programu Komise na rok 2017. Jeho cílem je posílení postavení vnitrostátních orgánů pro hospodářskou soutěž tak, aby mohly účinněji prosazovat pravidla EU v oblasti hospodářské soutěže. Směrnice obsahuje návrhy opatření, jejichž cílem je zajistit, že vnitrostátní orgány pro hospodářskou soutěž mají k dispozici potřebné záruky nezávislosti a zdroje k prosazování práva EU.

Návrh směrnice má mimo jiné také usnadnit vzájemnou pomoc a spolupráci mezi vnitrostátními orgány pro hospodářskou soutěž v rámci Evropské sítě pro hospodářskou soutěž (ECN). Vnitrostátní orgány pro hospodářskou soutěž jsou od roku 2004 zmocněny nařízením Rady (ES) č. 1/2003 k uplatňování pravidel EU v oblasti hospodářské soutěže spolu s Komisí. Vzhledem k tomu, že vnitrostátní orgány pro hospodářskou soutěž uplatňují i vnitrostátní právní předpisy v případech, kdy je jejich použití souběžné s články 101 a 102 SFEU[[1]](#footnote-1), bude mít návrh směrnice dopad i na dotčené vnitrostátní předpisy. Pro tyto vnitrostátní právní předpisy musí být zavedeny stejné záruky a nástroje, jako v případě práva EU za účelem zajištění právní jistoty a rovných podmínek.

Evropská komise dospěla při vyhodnocení zkušeností při prosazování práva, které získávala v rámci ECN od roku 2004, k závěru, že články 101 a 102 SFEU jsou v Evropě prosazovány rozdílným způsobem, což narušuje hospodářskou soutěž na vnitřním trhu.

S tím souvisí skutečnost, že mnoho orgánů pro hospodářskou soutěž nemá veškeré prostředky a nástroje, jež jsou zapotřebí k účinnému prosazování článků 101 a 102 SFEU. Komise v důvodové zprávě uvádí, že se tyto orgány potýkají např. s nedostatkem lidských a finančních zdrojů, neexistencí klíčových vyšetřovacích pravomocí, rozdílech v programech shovívavosti apod. Důsledkem je, že v řízeních vedených proti podnikům, které se dopouštějí praktik narušujících hospodářskou soutěž, může být napříč členskými státy dosaženo různých výsledků. Nestejné prosazování článků 101 a 102 SFEU v EU přitom narušuje hospodářskou soutěž na vnitřním trhu a oslabuje jeho řádné fungování.

* **Obsah a dopad:**

Návrh směrnice obsahuje 10 kapitol a 34 článků.

*Kapitola I – Předmět, oblast působnosti a definice*

V této kapitole návrhu směrnice je vymezena oblast působnosti a hlavní pojmy použité v návrhu. Použité definice zohledňují definice použité v nařízení (ES) č. 1/2003[[2]](#footnote-2) a směrnici 2014/104/EU[[3]](#footnote-3) o náhradě škody v případě porušení pravidel hospodářské soutěže.

*Kapitola II - Základní práva*

Návrh směrnice členským státům ukládá, aby zajistily, že při výkonu pravomocí uvedených v návrhu směrnice ze strany vnitrostátních orgánů pro hospodářskou soutěž budou poskytnuty vhodné záruky v oblasti dodržování základních práv (např. pokud se jedná o právo podniků na obhajobu a právo na účinné prostředky nápravy před soudem). Tyto záruky musí odpovídat přinejmenším standardům Listiny základních práv Evropské unie a obecným zásadám práva EU.

*Kapitola III – Nezávislost a zdroje*

Tato kapitola návrhu směrnice má za cíl zavedení potřebných záruk nezávislosti pro vnitrostátní orgány pro hospodářskou soutěž, jež mají zajišťovat ochranu jejich zaměstnanců a vedoucích pracovníků před vnějšími vlivy při prosazování práva hospodářské soutěže EU. Konkrétně se jedná o následující záruky:

1. Zajištění možnosti plnění povinností vnitrostátních orgánů pro hospodářskou soutěž a výkonu jejich pravomocí nezávisle na politických či jiných vnějších vlivech;
2. Výslovné vyloučení pokynů vlády či jiného veřejného nebo soukromého subjektu;
3. Zajištění zdržení se jakéhokoli jednání ze strany zaměstnanců vnitrostátních orgánů pro hospodářskou soutěž, které není slučitelné s plněním jejich povinností a výkonem jejich pravomocí;
4. Zákaz propouštění vedoucích pracovníků z důvodů souvisejících s rozhodováním v určitých věcech;
5. Zajištěním pravomoci stanovit své priority v jednotlivých případech, včetně pravomoci zamítnout stížnost z důvodu priority.

Návrh směrnice v této kapitole výslovně požaduje, aby členské státy vnitrostátním orgánům pro hospodářskou soutěž zajistily dostatečné lidské, finanční a technické zdroje, které jsou nezbytné pro plnění hlavních úkolů podle článků 101 a 102 SFEU.

*Kapitola IV – Pravomoci*

V současnosti se výrazně liší rozsah vyšetřovacích a rozhodovacích pravomocí vnitrostátních orgánů pro hospodářskou soutěž. Systém pravomocí vnitrostátní orgánů pro hospodářskou soutěž je nepřehledný a mnoho z nich nemá veškeré potřebné pravomoci. Lišící se rozsah vyšetřovacích a rozhodovacích pravomocí však podle důvodové zprávy k návrhu směrnice může mít negativní dopad na jejich účinnost.

Z výše uvedených důvodů stanoví návrh směrnice soubor minimálních základních pravomocí, které by měly mít k dispozici vnitrostátní orgány pro hospodářskou soutěž. Jedná se o základní účinné pravomoci:

1. K provádění šetření (pravomoc kontrolovat podnikatelské a nepodnikatelské prostory a vydávat žádosti o informace);
2. K přijímání rozhodnutí (pravomoc přijímat rozhodnutí o zákazu včetně pravomoci uložit strukturální nápravná opatření a nápravná opatření z hlediska tržního chování, rozhodnutí o závazcích a předběžná opatření);

Návrh směrnice dále stanovuje účinné sankce v případě nedodržení práva hospodářské soutěže, které by měly být vypočítány v poměru k celkovému obratu podniku, s tím, že členské státy budou moci postupovat pružně ve vztahu k jejich uplatňování (nebudou stanoveny konkrétní procentní podíly pro výši sankce).

*Kapitola V – Pokuty a penále*

Návrh směrnice ukládá členským státům zajistit, aby vnitrostátní orgány pro hospodářskou soutěž měly pravomoc přijímat rozhodnutí o uložení pokuty buď přímo, nebo soudem v jiném, než trestněprávním soudním řízení.

Maximální výše pokuty, kterou lze za porušování práva hospodářské soutěže uložit, by neměla být nižší, než 10% celosvětového obratu dotčeného podniku a vnitrostátní orgány pro hospodářskou soutěž by při ukládání pokut měly zohledňovat závažnost a dobu trvání porušování práva hospodářské soutěže.

Je-li ukládána pokuta sdružení podniků, měl by být zohledněn obrat jeho členů. Pokud sdružení podniků samo není platby schopné, pak návrh směrnice předpokládá, že sdružení bude povinno požadovat příspěvky na pokrytí pokuty od svých členů. Vnitrostátní orgány pro hospodářskou soutěž by zásadně měly mít pravomoc požadovat uhrazení zbývající částky pokuty od všech podniků, jejichž zástupci byli členy rozhodovacích orgánů sdružení.

Pokuta by nově mohla být uložena „podniku“, přičemž pojem podnik je definován v judikatuře Soudního dvora Evropské unie (dále také jen „SDEU“). Tento způsob ukládání pokut by zaručil, že za protiprávní jednání, které je v rozporu s právem hospodářské soutěže, by mohly být odpovědné i mateřské společnosti dceřiných společností, které se jej dopustily, nebo jejich právní či hospodářský nástupce. Podle návrhu směrnice by se tedy pojem „podnik“ za účelem ukládání pokut vztahoval i na mateřské společnosti a právní a hospodářské nástupce společností, jež se dopustily protiprávního jednání, a pokuta by tak mohla být uložena i těmto subjektům.

Návrh směrnice také členským státům ukládá, aby vnitrostátním orgánům pro hospodářskou soutěž umožnily uložit podnikům rozhodnutím penále stanovené poměrem k jejich celkovému dennímu obratu za tím účelem, aby se podrobily kontrole, poskytly informace nebo dodržely rozhodnutí.

*Kapitola VI – Shovívavost*

Návrh směrnice členským státům ukládá zajistit zavedení programů shovívavosti, které umožňují přiznat podnikům ochranu před pokutami nebo snížení pokut, a stanoví podmínky, za kterých je možné tyto programy shovívavosti využít. Cílem je umožnit všem vnitrostátním orgánům pro hospodářskou soutěž přiznat podnikům ochranu před pokutami nebo snížení pokut za stejných podmínek.

Podnik, který má zájem požádat o ochranu před pokutami, by měl mít podle návrhu směrnice možnost požádat vnitrostátní orgány pro hospodářskou soutěž o rezervaci pořadí. Tato rezervace pořadí by podnikům umožnila shromáždit informace a důkazy potřebné ke splnění příslušných důkazních kritérií pro ochranu před pokutami. Dobu, po kterou by se žadateli přiznávalo určité místo v pořadí, by určovaly vnitrostátní orgány pro hospodářskou soutěž v každém jednotlivém případě.

Návrh směrnice také umožňuje, aby žadatelé o shovívavost mohli podat vnitrostátním orgánům pro hospodářskou soutěž v souvislosti s týmž kartelem zjednodušené žádosti, pokud již předtím požádali o shovívavost Komisi podáním úplné žádosti.

Návrh směrnice řeší mimo jiné i otázku vztahu mezi programy shovívavosti a sankcemi ukládanými fyzickým osobám. Stávající a bývalí zaměstnanci a ředitelé podniků, které žádají o ochranu v rámci programu shovívavosti, jsou chráněni před trestními a správními sankcemi a sankcemi ukládanými v jiném než trestním soudním řízení za účast v tajném kartelu, jehož se žádost týká. Podmínkou však je, že tito zaměstnanci a ředitelé aktivně spolupracují s orgány pro hospodářskou soutěž.

*Kapitola VII – Vzájemná pomoc*

Návrh směrnice členským státům ukládá zajistit, aby se v případě, že vnitrostátní správní orgány pro hospodářskou soutěž provádějí kontrolu jménem a na účet jiných vnitrostátních orgánů pro hospodářskou soutěž, mohli úředníci a ostatní doprovázející osoby zmocněné dožadujícím vnitrostátním orgánem pro hospodářskou soutěž účastnit této kontroly a aktivně při ní napomáhat.

Návrh směrnice se zabývá i žádostmi o oznámení předběžných námitek a rozhodnutí, kdy dožádaný orgán na žádost oznámí adresátovi námitky žádajícího orgánu vůči údajnému porušení článku 101 nebo článku 102 SFEU, stejně tak jako rozhodnutí uplatňující tyto články a dokumenty související s výkonem rozhodnutí, jímž se ukládají pokuty nebo penále.

Vnitrostátní orgán pro hospodářskou soutěž může požádat jiný vnitrostátní orgán pro hospodářskou soutěž, aby vykonal jeho rozhodnutí, jímž ukládá pokuty nebo penále, pokud podnik povinný k zaplacení pokuty nebo penále nemá právní přítomnost v členském státě žádajícího orgánu nebo zde zjevně nemá dostatečný majetek.

*Kapitola VIII – Promlčení*

Návrh směrnice stanoví pozastavení běhu promlčecích lhůt platných pro ostatní vnitrostátní orgány pro hospodářskou soutěž po dobu průběhu řízení zahájeného ve stejné věci u Komise nebo u jiného vnitrostátního orgánu pro hospodářskou soutěž. Tímto způsobem není ostatním vnitrostátním orgánům pro hospodářskou soutěž bráněno v přijetí následných opatření, neboť jim v důsledku řízení probíhajícího před Komisí nebo jiným vnitrostátním orgánem pro hospodářskou soutěž neuplyne promlčecí lhůta.

*Kapitola IX – Obecná ustanovení*

Návrh směrnice se mimo jiné zabývá úlohou vnitrostátních správních orgánů pro hospodářskou soutěž u vnitrostátních soudů. Členským státům v tomto směru ukládá zajistit, aby vnitrostátní orgán pro hospodářskou soutěž mohl přímo podat žalobu vnitrostátnímu justičnímu orgánu pro hospodářskou soutěž. Účelem této navrhované právní úpravy je poskytnout vnitrostátním orgánům pro hospodářskou soutěž možnost předložit své případy soudům nebo je hájit u soudů, neboť jsou to právě ony, kdo mohou vysvětlit obsah svých rozhodnutí. Tímto způsobem mají být také šetřeny náklady a úsilí spojené s obhajobou relevantních případů jiným subjektem.

Tato kapitola návrhu směrnice dále obsahuje omezení týkající se používání informací shromážděných při vyšetřováních prováděných na základě návrhu směrnice, přičemž:

1. Tyto informace mohou být použity pouze k účelu, k němuž byly získány, a neměly by se použít při dokazování za účelem uložení sankcí fyzickým osobám;
2. Do doby, kdy vnitrostátní orgán pro hospodářskou soutěž ukončí řízení se všemi vyšetřovanými stranami přijetím rozhodnutí nebo jiným způsobem, nesmějí být v rámci řízení před vnitrostátními soudy použity následující kategorie informací získaných u vnitrostátního orgánu pro hospodářskou soutěž:
   1. Informace, které vypracovala jiná fyzická nebo právnická osoba výhradně pro řízení vedené vnitrostátním orgánem pro hospodářskou soutěž, a
   2. Informace, které vnitrostátní orgán pro hospodářskou soutěž vypracoval a zaslal stranám v průběhu svého řízení.
3. Prohlášení v rámci programu shovívavosti si vnitrostátní orgány pro hospodářskou soutěž mohou vyměňovat pouze:
   1. Se souhlasem žadatele o shovívavost;
   2. Pokud přijímající vnitrostátní orgán pro hospodářskou soutěž rovněž obdržel žádost o shovívavost v souvislosti s týmž protiprávním jednáním od téhož žadatele;
   3. Jestliže přijímající vnitrostátní orgán pro hospodářskou soutěž poskytl písemný závazek, že informace, které mu byly předány, ani jakékoliv jiné informace, které případně získá po datu a okamžiku předání zaznamenaném předávajícím orgánem, nepoužije on sám ani jiný orgán, jemuž budou tyto informace následně předány za účelem uložení sankcí.

* **Stanovisko vlády ČR:**

Vláda ČR je vzhledem k potřebě posílení pravomocí vnitrostátních orgánů pro hospodářskou soutěž ochotna spolupracovat na vyjednávání textu směrnice. Značná část institutů obsažených v návrhu směrnice je však již nyní součástí naší právní úpravy.

Pokud se jedná o definice použité v návrhu směrnice, vláda ČR předpokládá spory např. u pojmu tzv. tajných kartelů („secret cartel“) nebo ohledně možnosti návrhu na narovnání nejen podle čl. 101, ale i podle čl. 102 SFEU.

Pokud se jedná o možnost ochrany proti postupu orgánů před soudem, ČR má již zajištěn dostatečný a fungující systém soudní ochrany týkající se postupu a rozhodování ve správním řízení, a to jednak v rámci správního řízení, jednak následně v rámci správního soudnictví.

V oblasti zajištění nezávislosti a ochrany vedoucích pracovníků i zaměstnanců vnitrostátních orgánů pro hospodářskou soutěž je dle názoru vlády ČR nutno vyjasnit např. účel čl. 4 odst. 2 písm. c) návrhu směrnice a jeho případný výklad jako plošného zavedení konkurenčních doložek pro zaměstnance orgánů pro hospodářskou soutěž.

Návrh směrnice počítá mimo jiné i s tím, že orgány pro ochranu hospodářské soutěže budou mít možnost požádat při provádění neohlášených kontrol o pomoc policie nebo jiného rovnocenného orgánu (i jako zajišťovací opatření). Podle české právní úpravy je sice možno přizvat policejní orgány, které ale nemají možnost úředně sjednat přístup do dotčených prostor. Z tohoto důvodu by eventuálně přicházela v úvahu novelizace zákona o policii ČR.

Pokud se jedná o požadavek zajistit pravomoc kontrolovat veškeré prostory i pro „ostatní doprovázející osoby“, je podle názoru vlády ČR třeba vyjasnit, zda tento pojem zahrnuje i přítomnost zástupců orgánů pro hospodářskou soutěž z jiných členských států ve smyslu čl. 23 návrhu směrnice.

U pravomocí orgánů pro hospodářskou soutěž žádat o informace bude dle stanoviska vlády ČR třeba požadovat, aby byl vysvětlen nebo upraven čl. 8 návrhu směrnice, podle kterého by orgány pro hospodářskou soutěž měly žádat o informace formou rozhodnutí. Ze stávající české právní úpravy nevyplývá požadavek žádat o informace pouze formou rozhodnutí a vláda ČR jej především ve fázi předběžného šetření neshledává praktickým.

Ve vztahu k ukládání pokut za zaviněné porušení čl. 101 a 102 SFEU vláda ČR zdůrazňuje, že pokuty za porušení zákazů nebo neplnění opatření podle českého zákona o ochraně hospodářské soutěže již nejsou vázány na subjektivní složku (zavinění).

U úkonů vzájemné pomoci orgánů pro hospodářskou soutěž je podle stanoviska vlády třeba vyjasnit formu a jazyk těchto úkonů a případně i úhradu nákladů na překlad.

Návrh směrnice mimo jiné stanoví i povinnost dožádaného vnitrostátního orgánu vykonat rozhodnutí žádajícího orgánu jiného členského státu, jímž se ukládají pokuty či penále. Ve smyslu daňového řádu však v ČR vybírá pokuty uložené Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže (ÚHOS) celní správa, a proto ÚHOS nemůže sám vykonat rozhodnutí o uložení peněžité sankce.

Podle návrhu směrnice mají členské státy zajistit pozastavení běhu promlčecích lhůt pro uložení pokut po dobu, kdy probíhá řízení u jiných vnitrostátních orgánů pro hospodářskou soutěž nebo Komise. V českém právní řádu je obsažen pouze institut lhůt pro zahájení řízení, a ne pro uložení pokut. Tento požadavek bude proto nezbytné vyjasnit včetně toho, jak by fungoval např. systém informování.

Návrh směrnice obsahuje mimo jiné požadavek, aby informace shromážděné na základě institutů v něm obsažených nesloužily k ukládání sankcí fyzickým osobám. V ČR je tato problematika řešena prostřednictvím ustanovení o účinné lítosti pro osoby spolupracující na základě programu shovívavosti. Jinak platí oznamovací povinnost ve smyslu trestního řádu, a je proto nezbytné vyjasnit, zda se navrhovaná ustanovení nedostávají s touto právní úpravou do konfliktu.

*Dopad na rozpočet a právní řád*

Návrh směrnice může v závislosti na jeho výsledné podobě vyžadovat změny zákona o hospodářské soutěži, daňového řádu a zákona o Policii ČR. V tuto chvíli nejsou známy dopady na státní rozpočet.

* **Předpokládaný harmonogram projednávání v orgánech EU:**

V Evropském parlamentu byl návrh směrnice dne 26. dubna 2017 přidělen příslušnému výboru, kterým je výbor pro hospodářství a měnu (ECON). O stanovisko byly požádány i některé další výbory (ITRE, IMCO a JURI). Další harmonogram projednávání návrhu směrnice v orgánech EU prozatím není znám.

* **Závěr:**

Výbor pro evropské záležitosti

1. **bere na vědomí** návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o posílení postavení orgánů pro hospodářskou soutěž v členských státech tak, aby mohly účinněji prosazovat pravidla, a o zajištění řádného fungování vnitřního trhu, KOM(2017) 142 v konečném znění, kód Rady 7621/17;
2. **bere na vědomí** návrh rámcové pozice vlády ze dne 29. května 2017 k návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o posílení postavení orgánů pro hospodářskou soutěž v členských státech tak, aby mohly účinněji prosazovat pravidla, a o zajištění řádného fungování vnitřního trhu, KOM(2017) 142 v konečném znění, kód Rady 7621/17;
3. **domnívá se,** že ochrana před sankcemi za účast v tajném kartelu, která je článkem 22 návrhu směrnice poskytovaná stávajícím a bývalým zaměstnancům a ředitelům podniků žádajících o ochranu před pokutami v rámci programů shovívavosti, je nastavena příliš široce a měla by být určitým způsobem omezena.

Jan Zahradník v. r. Roman Váňa v. r.

ověřovatel zpravodaj

Ondřej Benešík v. r.

předseda

1. Články 101 a 102 SFEU zakazují dohody mezi podniky omezující hospodářskou soutěž a zneužití dominantního postavení na vnitřním trhu, může-li to ovlivnit obchod mezi členskými státy. [↑](#footnote-ref-1)
2. Nařízení Rady (ES) č. 1/2003 ze dne 16. prosince 2002 o provádění pravidel hospodářské soutěže stanovených v článcích 81 a 82 Smlouvy, dostupné na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?qid=1495199174286&uri=CELEX:32003R0001> [↑](#footnote-ref-2)
3. Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/104/EU ze dne 26. listopadu 2014 o určitých pravidlech upravujících žaloby o náhradu škody podle vnitrostátního práva v případě porušení právních předpisů členských států a Evropské unie o hospodářské soutěži, dostupná na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?qid=1495199260204&uri=CELEX:32014L0104> [↑](#footnote-ref-3)