

PŘEKONÁVÁNÍ PRINCIPU TERITORIALITY V EVROPSKÉM SOUTĚŽNÍM PRÁVU*

LUBOŠ TICHÝ

I. VYMEZENÍ PROBLEMATIKY

Úkolem tohoto pojednání je zkoumat určitý segment spolupráce regulačních orgánů podle nařízení č. 1/2003/ES (dále jen „nařízení“),¹ konkrétně jejich správní akty, a to jak z hlediska jejich faktického fungování, tak i s ohledem na vývoj evropského správního práva a konečně ve vztahu k rozhodným principům a požadavkům evropského práva. Studie se zabývá aktuálním stavem práva a hledá v něm řešení de lege lata, ale snaží se též nalézt řešení de lege ferenda.

Evropské sekundární zákonodárství přispělo ke vzniku pojmu evropská správně-právní kooperace. Na základě těchto předpisů byl vytvořen zvláštní, specifický vztah správních orgánů členských států, a to zejména mezi nimi navzájem, ale i ve vztahu k Evropské komisi. Tímto způsobem vznikly velmi rozdílné formy horizontální a vertikální správní kooperace, které mění tradiční představy o správě formou přímého a nepřímého uskutečňování evropského práva. Představa o velmi omezené působnosti této evropské správněprávní činnosti již byla překonána,² a proto je pojem kooperace v této studii chápán v poměrně širokém smyslu.³ V zásadě znamená společné jednání jednotlivých správních orgánů včetně Komise (ad III.).

Právní základy evropského „kooperačního“ správního práva existují v několika úrovních.⁴ Vychází je však rovina primárně právní, jež stanovuje rozhodující základní tržní svobody a povinnost členských států k loajální spolupráci. Druhy spolupráce jednotlivých správních orgánů se pak na základě vztahů jednotlivých orgánů klasifikují podle určitých modelů.⁵ Tak jde např. o model tzv. jednotlivého provádění,⁶ podle kterého každý státní orgán v rámci horizontální koordinace rozhoduje samostatně. Určitou

* Tento článek vychází z přednášky, kterou autor přednesl na univerzitě v Bonnu 25. října 2010. Byl zpracován v rámci programu PRVOUK 06.

¹ Viz nařízení č. 1/2003/ES Rady z 16. prosince 2002, jež nabylo účinnosti 1. května 2004.

² Viz Eberhard SCHMIDT-ASSMANN, *Deutsches und europäisches Verwaltungsrecht*. DVBl 1993, s. 935 an., Thomas von DANWITZ, *Europäisches Verwaltungsrecht*. Berlin, Springer 2008, s. 68–72.

³ Gernot SYDOW, *Verwaltungskooperation in der Europäischen Union*. Tübingen, Mohr Siebeck 2006.

⁴ SYDOW, „Verwaltungskooperation in der Europäischen Union“ a von DANWITZ, „Europäisches Verwaltungsrecht“.

⁵ SYDOW, v pozn. 3, s. 118–235.

⁶ SYDOW, v pozn. 3, s. 126 an.

variantou nepřímého uskutečňování evropského práva je transnacionální model,⁷ jenž popisuje decentralizovanou správu s horizontálními vztahy mezi jednotlivými orgány členských států. Jediný orgán v tomto modelu rozhoduje za všechny.⁸

Klíčové postavení má v těchto modelech správní akt, resp. evropský transnacionální akt (ETA). S pomocí těchto modelů se na příkladě kartelového procesního práva ukážeme rozdíl mezi teorií a praxí v jeho chápání a jeho fungování (II.). Poté se budu blíže zabývat pojmem transnacionálního správního aktu a pokusím se dokázat, že decentralizovaný transnacionální model nemůže bez tohoto aktu fungovat. Kartelové procesní právo je příkladem, na kterém se pokusím nedostatky zákonodárství demonstrovat a řešit (III.).

Definice transnacionálního správního aktu pocházející od Rufferta⁹ zní: úřední rozhodnutí konkrétního případu, které směřuje k tomu, vyvolat v zahraničí právní následky, a to proto, že adresát se v zahraničí zdržuje anebo orgán fyzicky tuto hranici překračuje.

Transnacionalita právní formy vyžaduje procesněprávní i hmotněprávní základ, který je pro účinky evropského správního aktu nutný a který je právě v evropském soutěžním právu sporným pojmem.¹⁰ Pokusíme se proto prokázat, že správní akt kartelových úřadů členských států má charakter transnacionálního správního aktu i bez výslovného zmocnění (IV.). Z hlediska dalšího zkoumání jsou relevantní paralelní kompetence Evropské komise a kartelových úřadů členských států v rámci decentralizované regulace evropské soutěže. Základy této úpravy se nacházejí v dalších právních pramenech vydaných Evropskou komisí. Správní (kartelové) úřady jsou povinny spolupracovat v rámci Evropské soutěžní sítě (ESS), kterou toto nařízení založilo.

Decentralizované uskutečňování evropského práva předpokládá postupy jednotlivých (národních soutěžních) úřadů členských států (NSÚ), které vyžadují respektování orgánů jiných NSÚ. Účelem této spolupráce NSÚ navzájem je soudem přezkoumatelné rozhodnutí ohledně jednání soutěžitelů, která mají svá těžiště v jednotlivých členských státech. Tato spolupráce je však v nařízení upravena jen velmi stručně a obecně. Komise a Poradní výbor by měly tuto spolupráci koordinovat.

Převládající mínění představitelů soukromého práva¹¹ (viz II.–IV.) vychází z toho, že správní akt kartelového úřadu členského státu je „teritoriálně omezený“, tj. způsobuje účinky v zásadě pouze na území státu jeho vydání. Následky tohoto rozhodnutí mohou na území jiného členského státu působit pouze pod podmínkou jeho suverénního souhlasu s tímto vrchnostenským aktem jiného členského státu (princip státní suverenity a teritoriality).¹²

⁷ SYDOW, v pozn. 3, s. 138 an.

⁸ Např. SYDOW, v pozn. 3, s. 138 an.

⁹ Srov. Matthias RUFFERT, *Der Transnationale Verwaltungsakt*, DV 34 (2001), 469. Viz dále III.2 definice ETA.

¹⁰ O tomto pojmu v této souvislosti prakticky neexistuje žádná diskuse.

¹¹ Srov. Jürgen BASEDOW, Recognition of Foreign Decisions within the European Competition Network, in: Jürgen BASEDOW, Jörg Philipp TERHECHTE, Luboš TICHÝ (eds.), *Private Enforcement of Competition Law*. Baden-Baden, Nomos 2010, s. 173.

¹² Problém teritoriality v současné době stojí mimo výraznější zájem západní literatury. Velmi dobrou krátkou charakteristiku najdeme u Herdegena, Matthias HERDEGEN, *Völkerrecht*. 9. vyd., C. H. Beck, München 2010, s. 203.

Prokážeme, že tato problematika nepatří do oblasti mezinárodního práva soukromého, jak to mnozí tvrdí, nýbrž do evropského správního práva, a že uvedené názory neobstojí.

Jádro celé problematiky spočívá tedy v otázce, zda, resp. za jakých podmínek je třeba akty národních kartelových orgánů sdružených v rámci evropské soutěžní sítě ETA chápat jako závazné pro každý z národních kartelových orgánů (a národní soudy).

S tím se však pojí další rozsáhlá problematika tuzemských účinků správního aktu vydaného v jiném členském státu, otázka možné kontroly těchto účinků a možných mezí vázanosti tímto správním aktem. Tato problematika ústí do třetího komplexu otázek s jedním společným jmenovatelem, a sice, zda národní kartelový úřad jednoho členského státu může přezkoumávat nesprávný akt jiného členského státu a, za předpokladu kladné odpovědi, za jakých okolností a podmínek může toto působení omezit nebo dokonce vyloučit, resp. zda si mechanismus určité umírněné kontroly může nárokovat obecnou, tj. rámec evropské regulace kartelového práva přesahující platnost (ad IV.).

II. EVROPSKÉ SPRÁVNÍ PRÁVO „IN ACTION“ NA PŘÍKLADĚ EVROPSKÉHO KARTELOVÉHO PRÁVA

1. ÚVODNÍ POZNÁMKY – VYTVOŘENÍ EVROPSKÉ SOUTĚŽNÍ SÍTĚ

Změna evropského kartelového práva v roce 2004¹³ spočívala v zavedení paradigmatu decentralizace. Předpokladem decentralizovaného provádění evropského kartelového práva je nový vztah mezi Evropskou komisí a národními soutěžními úřady na straně jedné a vzájemný vztah mezi těmito orgány, jež navzájem tvoří Evropskou soutěžní síť, na straně druhé (což je vlastní předmět této studie). Nový režim funguje na bázi nového evropského kartelového procesního práva, které je ovšem doplňováno národními kartelově procesními předpisy.¹⁴

Evropská unie má v oblasti soutěžních pravidel, která jsou nutná pro fungování vnitřního trhu, „výlučnou“ pravomoc (čl. 3 odst. 1 písm. b SFEU). V rámci této pravomoci je prováděna regulace prostřednictvím kartelových orgánů členských států z pověření EU, totiž na základě čl. 5 nařízení. Odpovědnost členských států je tedy v této oblasti podstatně modifikována v jejich prospěch.

K modifikaci suverenity došlo též s ohledem na vztahy mezi členskými státy (jejich kartelovými orgány) při uskutečňování pravidel soutěžního práva za účelem jednotné aplikace kartelového práva EU, a sice s cílem dosažení účinné soutěže. Okolnost, že členské státy delegovaly své pravomoci na EU a že jsou činné v rámci pravomocí EU, je pro vztah mezi jednotlivými členy evropské soutěžní sítě rozhodující. Cílem evropské soutěžní sítě je účelné, vytrvalé a důsledné používání evropského soutěžního práva.¹⁵

¹³ Srov. citované nařízení č. 1/2003/ES a související velmi rozsáhlou literaturu v české nauce, mimo jiné Luboš TICHÝ, Změna paradigmatu v evropském soutěžním právu, *Právní rozhledy*, 2005, s. 348 an.

¹⁴ Srov. k tomu Jürgen SCHWARZE, Andreas WEITBRECHT, *Grundzüge des europäischen Kartellverfahrensrechts*. Baden-Baden, Nomos 2004; Andreas KLEES, *Europäisches Kartellverfahrensrecht mit Fusionskontrollverfahren*. Köln, Carl Heymanns Verlag 2005.

¹⁵ Srov. čl. 1 odst. 2 vyhlášky 2004/C 101/03 o spolupráci v rámci sítě soutěžních orgánů.

V rámci Evropské soutěžní sítě spolupracuje Komise s jednotlivými kartelovými orgány členských států a ty zase spolupracují mezi sebou navzájem. Spolupráce kartelových orgánů zahrnuje významnou část jejich působnosti. Obsahuje právní pomoc v nejširším slova smyslu včetně výměny informací (čl. 12 nařízení)¹⁶ a navíc se týká i provádění důkazů a vyšetřování (čl. 22 nařízení).¹⁷ Horizontální kooperace orgánů členských států, která se týká jednotlivých NSÚ ve vzájemném vztahu, předpokládá jejich vzájemnou důvěru, jež apriori vylučuje nerespektování evropského unijního práva.¹⁸

2. VZTAHY MEZI NÁRODNÍMI KARTELOVÝMI ORGÁNY A FUNGOVÁNÍ ESS

a) Právní pomoc – informační povinnost a výměna informací¹⁹

Články 11²⁰ a 12 nařízení rozlišují informační výměnu informací. Informační povinnost vůči Komisi je primární a vzájemné informační oprávnění sekundární (viz slovo „může“). Obdobně lze kvalifikovat i informační povinnost podle čl. 11 odst. 4 nařízení.²¹

¹⁶ Srov. čl. 12 nařízení „Výměna informací“:

1. Pro účely použití článků 81 a 82 Smlouvy jsou Komise a orgány pro hospodářskou soutěž členských států oprávněny vzájemně si sdělovat a užívat jako důkazy jakékoli skutkové nebo právní skutečnosti, včetně důvěrných informací.
2. Vyměněné informace se smíjí využívat pouze jako důkazy za účelem použití článků 81 nebo 82 Smlouvy a v souvislosti s předmětem, pro který je shromáždil předávající orgán. Pokud se však ve stejném případě použije vnitrostátní právo pro hospodářskou soutěž souběžně s právem Společenství pro hospodářskou soutěž a nevede k odlišnému výsledku, mohou být informace vyměněné podle tohoto článku použity také pro uplatnění vnitrostátního práva pro hospodářskou soutěž.
3. Informace vyměněné podle odstavce 1 mohou být užity jako důkazy za účelem uložení sankcí fyzickým osobám pouze v případě, že:
 - právní předpisy předávajícího orgánu stanoví obdobné sankce za jednání v rozporu s články 81 nebo 82 Smlouvy, nebo není-li tomu tak,
 - informace byly získány způsobem, který dodržuje stejnou úroveň ochrany práva na obhajobu fyzických osob, jaká je zaručena vnitrostátními právními předpisy přijímacího orgánu. V tomto případě však vyměněné informace nemůže přijímací orgán využít k uložení trestu odnětí svobody.

¹⁷ Srov. čl. 22 nařízení „Šetření orgánů pro hospodářskou soutěž členských států“:

1. Orgán pro hospodářskou soutěž členského státu může na svém území provádět jakékoli kontroly nebo jiná vyšetřovací opatření v souladu s vnitrostátními právními předpisy jménem a na účet orgánu pro hospodářskou soutěž jiného členského státu za účelem zjištění, zda došlo k jednání v rozporu s články 81 nebo 82 Smlouvy. Výměna a použití zjištěných informací musí probíhat v souladu s článkem 12.
2. Na žádost Komise provedou orgány pro hospodářskou soutěž členských států kontroly, které Komise považuje za nezbytné podle čl. 20 odst. 1, nebo které nařídila rozhodnutím podle čl. 20 odst. 4. Uředníci orgánů pro hospodářskou soutěž členských států odpovědní za provádění těchto kontrol a jimi zmocněné nebo jmenované osoby vykonávají své pravomoci v souladu s vnitrostátními právními předpisy.

¹⁸ K tomu viz judikatura ESD, např. rozsudek C-5/94 Hedley Lomas. Dále srov. Jürgen GUNDEL, Verwaltung, in: Reiner SCHULZE, Manfred ZULEEG, *Europarecht*, Nomos, Baden-Baden 2006, s. 165.

¹⁹ K mezinárodní správně právní pomoci zejména však k unijní správně právní pomoci viz Florian WETTER, *Die Amtshilfe im europäischen Verwaltungsrecht*, Tübingen, Mohr Siebeck 2005.

²⁰ Čl. 11 odst. 3 nařízení: „Pokud orgány pro hospodářskou soutěž členských států jednájí na základě článků 81 nebo 82 Smlouvy, informují písemně Komisi před nebo neprodleně po zahájení prvního formálního vyšetřovacího opatření. Tyto informace mohou být dány k dispozici také orgánům pro hospodářskou soutěž ostatních členských států.“

²¹ „Nejpozději třicet dnů před přijetím rozhodnutí, které nařizuje ukončení protiprávního jednání, přijímá závazky nebo odmítá výhodu plynoucí z nařízení o blokové výjimce, informují orgány pro hospodářskou soutěž členských států Komisi. Za tím účelem sdělují Komisi vyličení případu, předpokládané rozhodnutí, nebo pokud neexistuje, jiný dokument naznačující navrhovaný postup. Tyto informace mohou být rovněž dány k dispozici orgánům pro hospodářskou soutěž ostatních členských států. Na žádost Komise musí dát jednáající orgán pro hospodářskou soutěž Komisi k dispozici další dokumenty, které má a které jsou

Právní pomoc²² vůči jinému NSÚ je dána na volném uvážení orgánů. Sotva odlišný charakter má ovšem právní pomoc podle čl. 12 nařízení.²³ Podstatný je režim používání těchto informací.

V rámci věcné působnosti mohou jednotlivé NSÚ tyto informace používat jako důkazní prostředek.²⁴ Tuto činnost lze chápat jako uskutečňování státní správy, přičemž jednotlivé akty nelze kvalifikovat jako správní rozhodnutí, nýbrž jako tzv. faktické správní úkony příslušného orgánu.²⁵

b) Právní pomoc – vyšetřování na dožádání NSÚ

Podle čl. 22 odst. 1²⁶ nařízení provádí NSÚ členského státu jménem a ve prospěch NSÚ jiného členského státu na výsostném území svého státu veškerá šetření a ostatní opatření k objasnění protiprávnosti jednání (kartelových dohod a jednání, jež lze považovat za zneužití dominantního postavení) ve smyslu čl. 101 nebo 102 SFEU.

Poté následuje výměna a použití získaných informací.²⁷ Dožadující NSÚ získává závěry vyšetřování jako výsledek své žádosti a vyhodnocuje je podle vlastní úvahy jako důkaz (jiného tuzemského) orgánu.

c) Fakultativní litispendence (řešení paralelních řízení)

Nařízení v čl. 13 odst. 1²⁸ (na rozdíl např. od čl. 27 nařízení Brusel I²⁹) předepisuje pouze oprávnění zastavit řízení v případě, že „se jiný NSÚ zabývá stejným případem“. Je nerozhodné, který ze soutěžních úřadů zahájil řízení dříve či se dříve začal případem zabývat. Rozhodnutí o zastavení řízení je tak všem v úvahu přicházejícím NSÚ ponecháno na volném uvážení. Základním důvodem pro toto řešení, a tedy nikoliv pro obligatorní respektování litispendence s následkem zastavení řízení, je zřejmě okolnost, že chtěl evropský zákonodárce předejít „negativnímu kompetenčnímu konfliktu“.

nezbytné pro posouzení případu. Informace poskytnuté Komisi mohou být dány k dispozici orgánům pro hospodářskou soutěž ostatních členských států. Vnitrostátní orgány pro hospodářskou soutěž si také mohou mezi sebou vyměňovat informace nezbytné pro posouzení případu, jímž se zabývají na základě článků 81 nebo 82 Smlouvy.“

²² Florian WETTNER, Das allgemeine Verfahrensrecht der gemeinschaftsrechtlichem Amtshilfe, in: Eberhard SCHMIDT-ASSMANN, Bettina SCHÖNDORF-HAÜBOLT (eds.), *Der Europäische Verwaltungsbund*. Tübingen, Mohr Siebeck 2006, s. 67–91, WETTNER, *Die Amtshilfe im europäischen Verwaltungssrecht*, Tübingen, Mohr Siebeck 2005.

²³ Viz čl. 12 nařízení (viz pozn. 14).

²⁴ Čl. 22 odst. 1 nařízení, viz pozn. č. 15.

²⁵ Rozlišování mezi rozhodnutím a „faktickým úkonem“ nemá v našem kontextu význam; i faktické úkony patří do definice správního aktu, resp. ETĀ.

²⁶ Srov. pozn. č. 17.

²⁷ Srov. čl. 12 nařízení v pozn. č. 16.

²⁸ Viz čl. 13 odst. 1 nařízení: „Pokud orgány pro hospodářskou soutěž dvou nebo více členských států obdržely stížnost nebo jednají z vlastního podnětu podle článků 81 nebo 82 Smlouvy proti stejné dohodě, rozhodnutí sdružení nebo stejným jednáním, je skutečnost, že se případem zabývá jeden orgán, pro ostatní orgány dostatečným důvodem k přerušení vlastního řízení nebo k zamítnutí stížnosti. Komise může rovněž zamítnout stížnost z důvodu, že se případem zabývá orgán pro hospodářskou soutěž některého členského státu.“

²⁹ Viz nařízení č. 44/2001/ES.

Evropský zákonodárce však v daném případě očekává (viz preambule odst. 18 nařízení),³⁰ že jeden z národních soutěžních úřadů v rámci svého volného uvážení v takovém případě řízení nejspíše přeruší.

d) Flexibilní chápání res iudicata

Podle čl. 13 odst. 2 nařízení³¹ může národní soutěžní úřad řízení zastavit (stížnost odmítnout) v případě, že jiný NSÚ o protisoutěžním rozhodnutí již rozhodl. Obdobně jako v případě paralelních řízení nepředepisuje evropský zákonodárce povinnost řízení ve stejné věci zastavit, dokonce ani v případě překážky věci rozsouzené.

Z hlediska obecných právních zásad a procesních principů lze tuto situaci hodnotit především z hlediska procesní ekonomie, právní jistoty (vyločení protikladných, rozporuplných rozhodnutí) a konečně jedné ze zásad vycházejících ze základního lidského práva zákazu dvojího trestání (princip ne bis in idem)³² jako politováníhodný důsledek velmi neuspokojivé právní úpravy, a to bez ohledu na jakýsi dohled Evropské komise.

Předpokladem hodnocení paralelních řízení, resp. dvojího meritorního rozhodnutí je totožnost skutků, o kterých se z hlediska osobního a věcného jedná. Za tohoto předpokladu (příčemž abstrahujeme od role Komise, která nemusí dosáhnout uspokojivého výsledku) je možné uvažovat o trojí situaci.

Předně je možné, že jedno rozhodnutí je odsuzující, tj. obsahuje závěr o porušení soutěžních předpisů a ukládá za to sankci, zatímco v druhém případě jde o negativní výsledek (a např. ve formě zastavení řízení).

Druhá možná nepravidelnost spočívá v tom, že NSÚ ohledně porušení soutěžních předpisů došly ke stejnému závěru, avšak jednání soutěžitelů je různým způsobem kvalifikováno.

Třetím případem nepravidelnosti je situace, kdy NSÚ sice uznaly porušení stejných předpisů ve všech případech, tj. dospěly ke stejné kvalifikaci protiprávního jednání, ale uložily rozdílné sankce.

e) Hodnocení procesněprávní úpravy ESS. Východisko ke změně paradigmatu?

Právní pomoc mezi NSÚ je dvojího druhu. Jde o oprávnění (nikoliv povinnost) poskytovat informace mezi jednotlivými NSÚ. Právní pomoc má tedy fakultativní povahu.

³⁰ Viz odst. 18 preambule nařízení: „K zajištění optimálního rozdělení případů mezi orgány v síti by mělo být stanoveno obecné pravidlo umožňující orgánu pro hospodářskou soutěž pozastavit nebo ukončit řízení s odůvodněním, že se případem zabývá nebo již zabýval jiný orgán s cílem, aby každý případ řešil pouze jeden orgán. Toto ustanovení by nemělo bránit Komisi zamítnout stížnost z důvodů nedostatečného zájmu Společenství, jak to přiznává judikatura Soudního dvora, i když žádný jiný orgán pro hospodářskou soutěž neoznámil svůj úmysl se případem zabývat.“

³¹ Viz čl. 13 odst. 2 nařízení: „Pokud orgán pro hospodářskou soutěž členského státu nebo Komise obdrží stížnost proti dohodě, rozhodnutí sdružení nebo jednáním, kterou už řešil jiný orgán pro hospodářskou soutěž, může ji zamítnout.“

³² Srov. např. Dieter MARTINY, *Handbuch des internationalen Zivilverfahrensrechts*. Svazek III/1, 1984, s. 37–84.

Druhá forma právní pomoci představuje provádění důkazů na žádost jiného NSÚ. Zde na rozdíl od první formy existuje povinnost spolupracovat.

Procesní úkony NSÚ reflektující existenci paralelního řízení (*litispenci*), resp. pravomocně rozhodnuté věci (*rei iudicatae*) mají fakultativní charakter. NSÚ, který zahájil řízení později než jiný NSÚ, k této skutečnosti nemusí přihlížet a nemusí řízení zastavit ani přerušit. *Mutatis mutandis* to platí o překážce věci rozsouzené.

Nařízení lze tedy hodnotit jako procesní úpravu tendující k opatrnému překonávání teritoriality, tedy ke zdrženlivému překonávání rozhraní mezi právními řády členských států. Stanoveno je fakultativní automatické uznání extrateritoriálních účinků.

Praxe však jde podstatně dále. Ustanovení právní normy připouštějící možnost činnosti v aplikační praxi NSÚ³³ se vykládá jako kogentní ustanovení zakotvující jasné povinnosti. To se týká jak celého obsahu právní pomoci, tak i otázek paralelního, dříve zahájeného řízení (*litispenci*) nebo věci rozhodnuté (*res iudicata*). Obě tyto „překážky“ jsou plně respektovány. Tím dochází k faktickému překonání principu teritoriality výkladem.

Na rozdíl od výše popsané skutečnosti se v literatuře MPS tvrdí (viz I.), že NSÚ mohou vyvíjet činnost pouze na jim „přiděleném“ území,³⁴ tj. území „vlastního“ členského státu. I když platí princip účinku, tak princip teritoriality podle těchto názorů zůstává popsanou úpravou nedotčen.

Je proto žádoucí – i z podnětu těchto názorů, jež nepochybně reflektují „rizika“ z „liberální“ politiky uznávání – zjistit, do jaké míry mají tyto názory ještě význam, a naopak zda a do jaké míry se jedná o určitý obrat v posuzování správního aktu NSÚ jako evropského transnacionálního aktu.

III. POSTAVENÍ, POVAHA A FUNKCE ETA. KVALIFIKACE ROZHODNUTÍ NSÚ JAKO ETA

1. POZADÍ. TRANSNACIONÁLNÍ MODEL SPOLUPRÁCE V ESS

Evropská unie založila v poslední době³⁵ pro členské státy celou řadu správněprávních kooperačních povinností,³⁶ které musí členské státy plnit navzájem a navíc ve vztahu k Evropské unii. Na základě těchto povinností vznikly různé for-

³³ Tak tomu je podle sdělení pracovníka ÚOHS Petra Michala v praxi tohoto regulátora České republiky. Článek 13 odst. 2 Nařízení (viz pozn. 31) se vykládá ve smyslu odst. 18 Preambule nařízení (viz pozn. 30). Umožňuje se tak plná akceptace rozhodnutí soutěžních úřadů jiných členských států, jak ve věci zahájené řízení, tak v rozhodnutí o porušení soutěžních pravidel a uložení pokuty.

³⁴ Jürgen BASEDOW, *Die Anerkennung ausländischer Entscheidungen im Europäischen Wettbewerbsnetz*, in: Jörn BERNREUTHER et al. (eds.), *FS U. Spellenberga*. Mnichov, Sellier 2010, s. 398–399. Christine OELKE, *Das europäische Wettbewerbsnetz*. Baden-Baden, Nomos 2006, s. 38.

³⁵ Srov. v pozn. č. 32 a Daniel DOHRN, *Die Bindungswirkung kartellrechtlicher Entscheidungen der Kommission sowie deutscher und mitgliedstaatlicher Kartellbehörden und Gerichten im deutschen Zivilprozess*. Kolín, Carl Heymanns Verlag 2010, s. 287, ale i Silke BRAMMER, *Co-operation between national competition agencies in the enforcement of EC competition law*. Oxford, Hart Publishing 2009. Ta se již od shora uvedených názorů poněkud odchýlila.

³⁶ Viz příklady v rozdílných sektorech jako např. nařízení č. 1258/99/ES, nařízení č. 595/91/EHS, směrnice 2001/95/ES, směrnice 90/385/EHS, směrnice 2001/83/EHS, směrnice 2003/54/ES a směrnice 2003/55/ES, směrnice v oblasti výměny informací existuje směrnice 2001/83/ES. Spolupráce v oblasti daně z přidané hodnoty upravuje nařízení č. 17/98, v oblasti celního práva je to nařízení č. 515/97/ES.

my horizontální a vertikální kooperace,³⁷ které ve srovnání s tradičními představami o evropském správním právu a veřejné správě vůbec znamenají značný posun, zejména v rozporu s přímým a nepřímým uskutečňováním.

Kooperace vyžaduje určitou strukturu a spolupůsobení orgánů členských států s ohledem na dosahování stanovených cílů. Existují různé modely této kooperace (viz I.), jejichž východiskem jsou úpravy procesního a organizačního charakteru.

Tzv. transnacionální model, jenž vystihuje poměry v ESS, představuje samostatnou variantu nepřímého uskutečňování³⁸ (viz I.) a předpokládá určitou koncentraci rozhodovacích pravomocí a aplikace práva v rukou určitého členského státu. Potud jde o horizontální centralizaci, kdy jeden členský stát rozhoduje za všechny ostatní (dotčené) členské státy. Transnacionální model redukuje náklady a zaručuje „jednotu“ aplikace.

Legitimizace kooperačních struktur se děje různým způsobem.³⁹ První oporou jsou jí vztahy mezi správními orgány členských států. Jiná opora se nachází v procesním právu, které se mimo jiné stará o dodržování základních lidských práv. Tím se myslí zejména přístup ke spravedlnosti, stejně jako zásada *ne bis in idem*.

Rozhodující úlohu v ESS jakožto transnacionálním modelu správní evropské kooperace hraje transnacionální správní akt, jenž má svoji normativní bázi v jednotlivých pramenech sekundárního práva a ze své povahy *ipso iure* vyžaduje platnost na celém území Evropské unie.⁴⁰ Vychází se z toho (tomuto problému se budeme ještě věnovat v kapitole IV), že měřítko právnosti představuje právní řád státu vydání tohoto aktu, přičemž je aplikováno hmotné unijní právo a že k zrušení aktu může dojít jakožto zrušení *actus contrarius* pouze ve státu jeho vydání. Právní ochrana vůči tomuto aktu se může uskutečnit pouze v tomto státě.

2. POJEM EVROPSKÉHO TRANSNACIONÁLNÍHO AKTU

Při definování ETA v zásadě vycházíme z obecně uznávaného vymezení transnacionálního aktu Ruffertova (viz I.) a z definice správního aktu obsažené v německém zákonu o správním řízení, jež se od českého pojetí neodlišuje. Za správní akt se pokládá každé vrchnostenské opatření, které zahrnuje každé jednání (každý úkon), které vrchnostenskému opatření odpovídá.⁴¹ Správní akt je tedy jednostranné opatření, a to v každé ze svých jevových forem včetně procesní formy (rozhodnutí nebo procesní opatření).⁴²

³⁷ Viz SYDOW, v pozn. 3 a od stejného autora *Kooperationsverfahren als Modellvariante des Transnationalitätsmodells*, Tübingen 2005, s. 149 an., dále též Thomas von DANWITZ, *Verwaltungsrechtliches System und europäische Integration*. Tübingen, Mohr Siebeck 1996, s. 182.

³⁸ SYDOW, v pozn. 3, 138 *passim*, Stefan KADELBACH, *Allgemeines Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluss*. Tübingen, Mohr Siebeck 1999, s. 52–63 a von Thomas DANWITZ, v pozn. 37, s. 182.

³⁹ SYDOW, *Verwaltungskooperation in der Europäischen Union*, 236 an. Dále KADELBACH, v pozn. 38, s. 52–63.

⁴⁰ Srov. Matthias RUFFERT, v pozn. č. 9, s. 454, Jürgen BAST, *Transnationale Verwaltung des Europäischen Migrationsraums*, *Der Staat* 46, 2007, Heft 1, s. 11.

⁴¹ Christian BUMKE, *Verwaltungsakte*, in: Wolfgang HOFFMANN-RIEM, Eberhard SCHMIDT-ASSMANN, Andreas VOSSKUHLE, *Grundlagen des Verwaltungsrechts*. Sv. II, Mnichov, C. H. Beck 2008, s. 1031 an., marg. č. 20. V německém správním právu existují faktické úkony, které existují v českém správním právu (viz von DANWITZ, v pozn. 2, s. 526–527 a Dušan HENDRYCH (ed.), *Správní právo (Obecná část)*. 5. vyd., Praha, C. H. Beck 2003, marg. č. 171 a 289.

⁴² Christian BUMKE, „Verwaltungsakte“, marg. č. 58. Definice správního aktu je v českém správním právu velmi podobná (viz HENDRYCH, v pozn. 41, marg. č. 171).

V průběhu uskutečňování evropského práva se setkáváme s mnohými formami právních aktů správních orgánů, jimž je připisován charakter ETA. V německé nauce se objevuje tento pojem od 90. let 20. století, a to zejména v souvislosti se snahou kvalifikovat činnost správních orgánů v rámci přeshraniční spolupráce.⁴³ Od té doby byla v souvislosti se změnou strategie právní harmonizace Evropské komise ve prospěch harmonizace na základě vzájemného uznání z jejího pověření vytvořena celá řada režimů spolupráce národních regulačních orgánů. V jejich rámci jsou vydávány především správní akty za účelem přeshraničního působení. Jako transnacionální správní akty mohou být např. posuzována povolení k usazování nebo výkonu jiných základních tržních svobod jako je např. volný pohyb služeb. Obdobná je situace při uznávání a uskutečňování práva v oblasti bankovníctví a pojišťovnictví.⁴⁴

Tímto způsobem lze dospět k určité definici evropského transnacionálního aktu. Evropský transnacionální akt je tedy třeba definovat tak, že se jedná o správní akt členského státu, který má za cíl vyvolávat právní následky i za hranicemi státu jeho vydání a který si na základě evropského práva nárokuje platnost v jiných členských státech.⁴⁵

Pojmová definice ETA by měla zahrnovat následující charakteristiku – příslušnost orgánů k vydání ETA by měla být zakotvena v právu EU a evropským právem by měla být určena též působnost ETA.

Je třeba zdůraznit, že máme co do činění s evropským správním aktem a dále, že nemluvíme o transnacionálním aktu obecně, nýbrž o evropském transnacionálním aktu (ETA), přičemž odhlížíme od perspektivy mezinárodního práva veřejného.⁴⁶

Podle typologie, která představuje v Německu určitý standard transnacionálních správních aktů,⁴⁷ se rozlišují správní akty zaměřené na transnacionální účinky, které se vyskytují především v evropském bankovním a pojišťovacím právu.⁴⁸ Jiná jeová forma ETA se vyznačuje transnacionalitou, jež se vztahuje k určitým adresátům. Do této kategorie spadají mnohé správní akty, které byly vydány na základě sekundárního práva např. v oblasti ochrany životního prostředí. Třetí kategorií jsou transnacionální správní akty, jež se vyznačují svým směřováním k správnímu orgánu v jiném členském státě.⁴⁹

Tato typologie však z hlediska našeho účelu nemá valný význam, neboť je do značné míry umělá. Sotva lze totiž působení ETA zúžit podle schématu, jež neodpovídá jeho reálné funkci. Je totiž zřejmé, že ETA působí ve všech svých jednotlivých segmentech, jež mají ve specifických situacích vždy význam partikulární.

⁴³ KADELBACH, v pozn. 38, s. 328. Jeho tvrzení, že nelze mluvit o nové právní formě, lze zpochybnovat.

⁴⁴ Viz množství příkladů uvádění RUFFERT, v pozn. 9.

⁴⁵ Srov. s definicí obecného transnacionálního správního aktu uvedenou ad I. shora.

⁴⁶ Viz ad III.3 a IV.

⁴⁷ M. RUFFERT v pozn. 9, s. 457. Typickým příkladem je směrnice 2006/48/ES z 14. června 2006 o zahájení činnosti a činnosti finančních institutů (Úř. věst. č. L 177 z 30/06/2006. Jiným příkladem je např. směrnice 90/49/EHS nebo směrnice 2004/39/ES.

⁴⁸ Srov. v pozn. 34.

⁴⁹ M. RUFFERT v pozn. 9, s. 469 an.

3. SPRÁVNÍ AKT (ROZHODNUTÍ) NSÚ JAKO ETA

ETA jako produkt kooperace orgánů členských států v oblasti správního práva je důležitý pro svoji výjimečnou roli jíž je prolomení zásady teritoriality.

Kooperační povinnosti představují významnou kategorii evropského správního práva. V režimu kooperace ztrácí rozhodování mezi přímým a nepřímým uskutečňováním svůj smysl. Unijní právo se aplikuje na základě procesních pravidel, přičemž podstatné jsou procesní předpisy (viz nařízení).

Základy kooperačních povinností členských států se nacházejí v primárním právu a částečně i v právu sekundárním. Povinnost loajality není sice přímo aplikovatelná, má však velmi silný subsidiární charakter.⁵⁰

Poslední etapa vývoje evropského správního práva se vyznačuje tzv. deterritorializací.⁵¹ Je důsledkem existence transnacionálního aktu a principu vzájemného uznávání.⁵² Tyto přístupy přispívají k překonávání hranic mezi členskými státy a jejich právními systémy. Územní otevření a překonávání hranic příslušnosti národního správního práva představují zásadní proměnu v chápání státní suverenity. To vede k uznání rozdílných měřítek v rámci transnacionálního působení správních aktů, které jsou založeny na evropských standardech právních záruk.

Naproti tomu v mezinárodním právu veřejném, resp. v mezinárodním právu správním je těžiště zkoumání orientováno na zjišťování extraterritoriálních účinků vrchnostenských aktů. Koncept mezinárodního práva veřejného⁵³ byl v jeho počátečním vývoji též převládající koncepcí v evropském právu. V protikladu k mezinárodnímu právu veřejnému se však unijní právo vyznačuje konsenzuálním rušením hranic veřejného práva. Transnacionalita,⁵⁴ která představuje určitou paralelu k extraterritorialitě mezinárodního práva veřejného, je vlastností správních aktů se společnou (unijněprávní) základnou.

Z řečeného plynou některé obecné závěry:

- a) Evropský transnacionální akt hraje v evropském správním právu významnou roli. To se týká i evropského soutěžního práva.
- b) Prokážeme (viz IV.3), že ač to není výslovně v právních předpisech stanoveno (obdobně jako v jiných případech), z účelu rozhodnutí NSÚ plyne, že tento správní akt má charakter ETA.

⁵⁰ Jürgen SCHWARZE, *EU-Kommentar*. 2. vydání, Baden-Baden, Nomos 2008, s. 363, Weitbrecht, v pozn. 14, Kurt L. RITTER, in: Ulrich IMMENGA, Ernst-Joachim MESTMÄCKER (eds.), *Wettbewerbsrecht, Kommentar zur Verordnung 1/2003*. 4. vydání, Mnichov, C. H. Beck 2007.

⁵¹ Armin HATJE, *Loyalität als Rechtsprinzip in der Europäischen Union*. Baden-Baden, Nomos 2001. Viz však S. BRAMMER, která připisuje povinnosti loajality členských států význam, který vede ke konkrétním povinnostem (specific obligations) a v rámci evropské soutěžní sítě znamená povinnost vzájemného prosazování rozhodnutí NSÚ (viz BRAMMER, v pozn. 35, passim).

⁵² Werner MENG, *Extraterritoriale Jurisdiktion im öffentlichen Wirtschaftsrecht*. Berlin, Springer 1994, s. 500 an.

⁵³ RUFFERT, v pozn. 9, 453 an., Jürgen. BAST, *Transnationale Verwaltung des Europäischen Migrationssraums*, *Der Staat* 46, 2007, Heft 1, s. 10 an. Eberhard SCHMIDT-ASSMANN, *Der Europäische Verwaltungsverbund und die Rolle des Europäischen Verwaltungsrechts*, in: Eberhard SCHMIDT-ASSMANN, Bettina SCHÖNDORF-HAUBOLT (eds.), *Der Europäische Verwaltungsbund*. Tübingen, Mohr Siebeck 2006, s. 22–23.

⁵⁴ Von DANWITZ, v pozn. 37, s. 414 an.

Tato zjištění by pak měla mít podle nařízení v soutěžním procesním právu v rámci ESS následující konsekvence. Dozví-li se NSÚ, že NSÚ v jiném členském státě pro stejné jednání zahájil řízení, je povinen tuto skutečnost respektovat. Tato povinnost by se měla vztahovat především k účinkům zahájení řízení jiným NSÚ,⁵⁵ a to přinejmenším potud, že dotčený NSÚ jím zahájené řízení alespoň přeruší. Pokud však jiný NSÚ předmět řízení omezí, takže potom neexistuje totožnost skutků v předmětu obou řízení, mohl by NSÚ v přerušeném řízení pokračovat. Neučinil-li tak jiný NSÚ a rozhodl-li ve věci samé, měla by pro tuzemský NSÚ existovat povinnost řízení před ním vedené zastavit, neboť uvedeným rozhodnutím by měl být tuzemský NSÚ vázán.

Jak to již uvádíme na jiném místě,⁵⁶ převládající část soukromoprávní teorie zastává názor, že teritoriální působnost správněprávních (vrchnostenských) aktů národních orgánů členských států včetně rozhodnutí NSÚ je teritoriálně omezena. Tyto konzervativní názory mají různé důvody, ale důležitým faktorem je nepochybně obava z nepříznivých následků zahraničních aktů v tuzemsku, neboť působí v zásadě bez kontroly tuzemských orgánů a přezkoumávání jejich právnosti je totiž v rukou orgánů jejich vydání. Je proto třeba se zabývat otázkou, zda ETA má skutečně v rámci EU neomezené územní účinky.

Uvedli-li jsme, že správní akty vydávané NSÚ mají povahu ETA, v důsledku čehož existuje automatická platnost těchto správních rozhodnutí v zásadě na celém území EU, zejména ve vztahu k dotčeným osobám (adresátům) Je zcela na místě se ptát, zda má tento automatismus (automatické působení) ETA určité meze. Tímto a shora uvedenými problémy se zabýváme v další kapitole.

IV. PŮSOBENÍ ETA, JEDNOTLIVÉ NÁSTROJE A TERITORIALITA

1. UZNÁVÁNÍ, POJEM, PŘEDMĚT A METODA

Mínění, které vychází z principu teritoriality, považuje správní akty národních NSÚ za akty suverénního členského státu, které mohou mít následky pouze na svém území (viz II.2).⁵⁷ Chce-li si tento akt nárokovat své působení na území jiného členského státu, je zapotřebí aktu uznávacího. Podle této doktríny se rozlišuje působení správního aktu v tuzemsku a jeho přeshraniční působení na třetí státy. V druhém případě podléhají režimu mezinárodního práva veřejného.⁵⁸ Odlišují

⁵⁵ Zásadní respektování účinku rozhodnutí NSÚ, který zahájil jako první šetření (řízení), lze odvodit mezi jiným z povinnosti loajality (čl. 4 odst. 3 SEU), která však představuje též relevantní faktor v transnacionálním modelu (srov. Šilke BRAMMER, v pozn. 35, 458 a SYDOW, v pozn. 3, s. 149 an.).

⁵⁶ Srov. I. a dále II.2.e, IV.1.c a jinde.

⁵⁷ Srov. Werner MENG, in Rudolf BERNHARDT (ed.), *Encyclopedia of International Law*. Amsterdam, svazek IV, New Holland 2000, s. 338.

⁵⁸ Mezinárodní právo veřejné nezná obecnou povinnost k uznávání zahraničních správních aktů, avšak nezná ani povinnost k jejich neuznávání. Proto podléhají tyto akty autonomnímu právnímu systému druhého státu (Werner MENG, "Recognition of foreign legislative and administrative Acts", in Rudolf BERNHARDT (ed.), v pozn. 58, s. 50 an.).

se však od soudních rozhodnutí, kde byl založen celý systém uznávání na základě celkového práva a který zahrnuje rozhodnutí soudů v civilních a obchodních věcech.⁵⁹

Srovnáme-li tyto názory se skutečným fungováním ESS, zjišťujeme základní rozpor. Režim vzájemné spolupráce funguje bez zvláštní procesní regulace (uznání) a v důsledku toho neexistuje jednotná praxe, která by byla založena na uznávacím rozhodování jednotlivých NSÚ. Tento rozpor se pokusíme vyjasnit. Klíčem k tomu je analýza uznávání na straně jedné a pojem správního aktu NSÚ a jeho působení na straně druhé. Tímto způsobem lze zjistit, zda se přeshraniční působení může uskutečnit bez jakéhokoliv kontroly.

Pojem uznávání označuje jak v evropském tak v mezinárodně právním kontextu celou řadu rozličných právních jevů. Pro klasifikaci těchto fenoménů je především rozhodující předmět uznávání.⁶⁰ Jak ještě uvidíme, může být předmětem uznávání celý národní právní řád, právní oblast takového právního řádu, konkrétní produkt (zboží či služba), soudní či správněprávní rozhodnutí nebo jiný správní akt.⁶¹

a) Princip vzájemného uznávání a uznávání právních řádů

Fungování vnitřního trhu je mimo jiné podmíněno i uznáváním národních právních řádů nebo konkrétních právních úprav. Na tom je postavena existence evropského prostoru svobody, bezpečnosti a práva. Vzájemné uznávání⁶² je jedna z nejdůležitějších metod harmonizace uvnitř EU, která existuje paralelně vedle sjednocování práva. Vzájemné uznávání se týká povinnosti členských států k vzájemnému uznání⁶³ národních právních řádů, která je používána potud, pokud neexistuje jednotná harmonizovaná úprava na evropské úrovni. Princip vzájemného uznávání též znamená, že zboží, resp. služba, jež jsou uvedeny do oběhu na trhu v jednom členském státě, jsou předmětem obchodu na celém území EU.⁶⁴

Jak ještě dále vysvětlíme, ve svých důsledcích tento princip zahrnuje i fungování transnacionálního aktu včetně jeho přímých následků v jiném členském státě, které nastupují ipso iure. V tomto smyslu je třeba chápat uznávání jako přijímání tohoto automatického přímého účinku bez jakéhokoliv obecného či konkrétního uznávacího aktu.

b) Uznání soudních rozhodnutí

Soudní rozhodnutí jsou uznávána buď zvláštním rozhodnutím (execuatur), nebo de facto tím způsobem, že k nim soud v rámci předběžné otázky přihlédne,

⁵⁹ Srov. tzv. Bruselskou úmluvu z roku 1968 a nařízení č. 44/2001 (Brusel I).

⁶⁰ Srov. Christine LINKE, *Europäisches Internationales Verwaltungsrecht*. Frankfurt, Peter Lang 2001, s. 29 an., Heinz-Peter MANSEL, *Anerkennung als Grundprinzip des Europäischen Rechtsraums*, *RabelsZ*, sv. 79 (2006), s. 660 an.

⁶¹ Srov. LINKE, v pozn. 60, 175 an., Sascha MICHAELS, *Anerkennungspflichten im Wirtschaftsverwaltungsrecht der Europäischen Gemeinschaft und der Bundesrepublik Deutschland*. Berlin, Duncker & Humblot 2004, s. 128 an.

⁶² Srov. Burkhard HESS, *Europäisches Zivilprozessrecht*. Heidelberg, C. F. Müller 2010, s. 91 an.

⁶³ Heinz-Peter MANSEL, *Anerkennung als Grundprinzip des Europäischen Rechtsraums*, *RabelsZ*, sv. 79 (2006), s. 664 an., HESS, v pozn. 62, 91 an.

⁶⁴ SYDOW, v pozn. 3, 127 an.

aniž by vydával formální rozhodnutí. S ohledem na účinky takového rozhodnutí se u civilně právních rozhodnutí rozlišuje metoda rozšiřování nebo metoda státu uznávání.⁶⁵

c) Uznávání správních aktů, zejména rozhodnutí NSÚ

V případě správních aktů se rozlišuje uznání prostřednictvím aplikace práva státu původu anebo, a to především, vydáním zvláštního správního aktu. Obecně lze uznání chápat jako přiznání právních následků cizího aktu ve státě uznání. Uznání se uskutečňuje prostřednictvím zvláštního správního aktu.⁶⁶

To je převládající mínění v MPS⁶⁷ (viz též II.2.e), které obsahuje charakteristickou výpověď. Vychází z principu teritoriality, je však založeno též na omezeném působení cizího rozhodnutí (správního aktu), a sice na území státu vydání. Aby takový akt měl přeshraniční účinky, je nutný zvláštní akt (tuzemského) členského státu (stát následků). Následek zahraničního správního aktu tedy nelze uznat bez zvláštní úpravy, ať již národního či mezinárodního charakteru.

Představitelé těchto názorů neberou ovšem na vědomí vývoj v evropském správním právu.⁶⁸ Vycházejí tak z pozic „klasického“ mezinárodního práva soukromého, které se od názorů zastávaných v polovině 20. století i představiteli mezinárodního správního práva, jakým byl např. Vogel, neodlišují.⁶⁹ Mezi těmito názory představitelů mezinárodního práva soukromého na straně jedné a současnými představiteli vědy správního práva na straně druhé, zejména evropského správního práva, zeje tedy zásadní rozpor. Jak jsme na několika místech ukázali, teorie, ale i praxe a legislativa evropského správního práva překonává hranice členských států, a tedy i doktrínu územního omezení správních aktů jako projevu státní suverenity. Představitelé správního práva v oblasti jak vlastního hmotného správního práva, tak v oblasti (kolizního) správního práva dokazují, že z překonávání hranic mezi členskými státy je třeba vycházet jako z předpokladu fungování vnitřního trhu. Basedow však přesto míní, že správní rozhodnutí jakožto součást tradičně chápaného veřejného práva způsobují účinky pouze v rámci území členského státu, který tyto akty vydal. Jelikož obecné mezinárodní právo veřejné, k němuž se stále tito představitelé hlásí, povinnost uznání

⁶⁵ Srov. MARTINY, v pozn. 32, s. 168 an., HESS, „Europäisches Zivilprozessrecht“, s. 335 a rozsudek ESD 145/86 Hoffmann v. Krieg. Působení účinku by samozřejmě mělo platit i s ohledem na ETA. Jiný názor v mezinárodním právu procesním představuje tzv. teorie zrovnoprávnění s tuzemským působením, kterou zastávají někteří představitelé mezinárodního práva soukromého a která vede k tomu, že účinky zahraničního rozhodnutí, v našem případě správního aktu, se posuzují podle práva státu uznání (např. DOHRN, v pozn. 35, 280 an.).

⁶⁶ DOHRN, v pozn. 35, s. 262; Ivo SCHWARTZ, *Deutsches internationales Kartellrecht*. Kolín, Carl Heymanns Verlag 1962, s. 283.

⁶⁷ Srov. Jürgen BASEDOW, Jörg Philipp TERHECHTE, Luboš TICHÝ (eds.), v pozn. 11, s. 33.

⁶⁸ Srov. BASEDOW a OELKE v pozn. 32, DOHRN, v pozn. 35, s. 287 a jiné znalce soukromého práva, kteří se však od přístupů zástupců práva veřejného zásadně liší (viz von DANWITZ v pozn. 39, KADELBACH v pozn. 42, SYDOW v pozn. 3). Jsou to právě BRAMMER (v pozn. 35, 458 a passim) H. J. SONNENBERGER, kteří vůči transnacionálním účinkům zahraničních správních aktů zaujímají liberální, rozumné stanovisko. Soukromoprávní role zahraničního správního aktu předpokládá, že je třeba jej uznat (MünchKomm BGB/Hans Jürgen SONNENBERGER, Einleitung IPR, marg. č. 397).

⁶⁹ Srov. Klaus VOGEL, *Der räumliche Anwendungsbereich der Verwaltungsrechtsnorm*. Frankfurt, Metzner 1965, s. 125 an.

zahraničních státních aktů neuznává a ctí následky cizích právních aktů podle národního práva státu jejich výkonu, tak tento výkon obvykle není možný. Z toho pak tito představitelé dovozují, že rozhodnutí NSÚ vydané v jednom členském státě nemůže být uznáno v jiných členských státech.⁷⁰

Naproti tomu tzv. automatické „uznání“⁷¹ platnosti ipso iure znamená, že ETA má v zásadě stejné působení, resp. účinky v jiných členských státech jako ve státě svého původu. V mnohých případech se nemluví o uznání, neboť takové rozhodnutí spadá pod zastřešující pojem „principu vzájemného uznávání“, jako např. v oblasti bankovníctví. V tomto případě vnímá stát účinky ETA „automaticky“. Otázkou je, zda může, obdobně jako v případech čistě tuzemských správních aktů, používat určité formální nástroje jako jakési „filtry“ (viz dále IV.4).

Rozdíl mezi působením ipso iure a uznáním i tzv. automatickým způsobem spočívá především v následujícím:

- a) Působení ETA nastávají již z jeho podstaty nezávisle na dalším aktu či předpokladu.
- b) Účinky ETA nastávají z vůle orgánu, který ETA vydal, a nikoliv z vůle uznávajícího státu.
- c) Uznávající stát nemá mechanismy pro uznání, ale může účinkům za podmínek dále uvedených a v jejich mezích zabránit.

Uznávat ETA znamená přiznat mu v tuzemsku právní účinky (pozitivní nebo negativní), tj. považovat ho za závazný a nezpochybnitelný právní akt. Toto „vůči sobě nechat působit“⁷² se vztahuje na celý tuzemský právní styk. Je prostým přijetím ETA – jevem značného významu. Je proto třeba vymezit, jaký je jeho dosah. Předně je žádoucí „zařadit“ je, tj. určit jeho místo v právním řádu.

Od právní pomoci se uznání odlišuje tím, že právní pomoc je činnost, která je prováděná z pověření jiného členského státu, zatímco uznání se uskutečňuje „autonomně“, tj. z důvodu povinnosti uložené příslušným orgánům.

Při uznávání je třeba přihlížet k:⁷³ (a) komplexnosti převzetí zahraničního aktu, (b) zájmům přímo zúčastněných a jiných dotčených osob, (c) veřejnému zájmu, který může být jak veřejným zájmem EU, tak veřejným zájmem členských států, (d) právní

⁷⁰ Srov. Jürgen BASEDOW, Die Anerkennung ausländischer Entscheidungen im Europäischen Wettbewerbsnetz, in: Jörn BERNREUTHER et al. (eds.), *Festschrift für U. Spellenberg*. München, Sellier 2010, s. 398.

⁷¹ Patrick WAUTELET in Ulrich MAGNUS, Peter MANKOWSKI (eds.), *Brussels I Regulation*. Mnichov, Sellier 2007, s. 550 an, HESS, *Europäisches Zivilprozessrecht*, Hüthig Jehle Rehm 2006, s. 519. Na rozdíl od mezinárodního práva procesního nejde o uznávání, nýbrž o platnost ipso iure.

⁷² Srov. MARTINY, v pozn. 32, s. 33. DOHRN (v pozn. 35, s. 278) tvrdí, že se v mezinárodním správním právu nepodařilo jednotně definice uznání dosáhnout. Meng definuje uznání jako přijetí právního rozhodnutí na základě cizího práva, jako kdyby šlo o srovnatelný vlastní právní akt (Werner MENG, *Extraterritoriale Jurisdiktion in öffentlichen Wirtschaftsrecht*. Berlin, Springer 1994, s. 90). Beyer definuje uznání jako akt, podle kterého účinky právních aktů jiného státu lze ze strany soudů a úřadů posuzovat, jako kdyby o skutkových stavech bylo rozhodnuto podle vlastního právního řádu (Th. BEYER, *Rechtsnormenerkennung im Binnenmarkt*, Berlin, Duncker & Humblot 1998, s. 25). Michaels popisuje uznání v mezinárodním správním právu jako částečné nebo plnohodnotné rozšíření oblasti působení cizího vrchnostenského aktu, který je postaven na roveň odpovídajícímu aktu vnitrostátnímu (Sascha MICHAELS, *Anerkennungspflichten im Wirtschaftsverwaltungsrecht*, Berlin, Duncker & Humblot, 2004, s. 66). Podle Linke má uznání cizího vrchnostenského aktu za následek, že úřady a soudy budou tímto zahraničním právním aktem vázány stejně jako tuzemským správním aktem (LINKE, v pozn. 60, s. 31).

⁷³ Srov. MARTINY, v pozn. 32, s. 43 an.

jistotě, resp. jednotnosti judikatury a administrativní praxi, (e) specifickým zájmům především k základním právům, (f) otázce suverenity.

2. PRÁVNÍ ZÁKLAD PŘÍMÉHO PŮSOBENÍ ROZHODNUTÍ NSÚ

Obecná a explicitně stanovená uznávací povinnost vůči „cizímu“ správnímu aktu v evropském právu neexistuje. Proto se soustředíme na otázku, zda taková povinnost k uznávání cizích správních aktů, které byly vydány na základě evropského práva, existuje bez výslovného zakotvení v právu EU či v národním právu členských států⁷⁴, a tedy zda takovou povinnost lze odvodit z účelu nebo smyslu právní úpravy.

Jak bylo již zmíněno, otevírá se na základě doktríny Dassonville⁷⁵ pro členský stát určitá povinnost, aby akty nebo ostatní právní statky jiného členského státu uznával. Na základě tohoto rozhodnutí existuje uznávací povinnost pro zboží, které bylo po právu uvedeno na trh státu původu. Jako následek doktríny Cassis⁷⁶ byla zavedena povinnost členského státu uznávat právní normy a správní akty jiného členského státu s ohledem na přípustění zboží či produktů.

Pozdější judikatura ESD dovozovala uznávací povinnost z článku 10 ES (nyní čl. 4/3 SEU – povinnost loajality) a současně tuto povinnost zdůvodňovala základními svobodami. V dalších případech vycházel ESD pouze ze základních svobod, přičemž povinnost loajality vůbec nezmiňoval (viz rozhodnutí Vlassopoulou, Kraus, resp. Gebhard).⁷⁷

Nauka prakticky v souladu s judikaturou tvrdí, že kumulativní aplikace čl. 4 SEU a konkrétní základní svobody není nutná. Menšina autorů pak tvrdí, že je princip loajality důležitý jako základ uznání. Podle Bleckmana⁷⁸ spočívá povinnost uznání dokonce výhradně a pouze na principu loajality.

Lze tedy konstatovat, že je sporné dovozování právního základu (povinnosti) uznání jenom z čl. 4 odst. 3 SEU jakožto jediného právního základu. Stejně tak je nejasné, jakou roli by měl tento princip coby právní základ ve spojení s konkrétním předpisem primárního práva hrát. Tyto pochybnosti jsou další judikaturou ESD jenom podporovány.

Povaha rozhodnutí NSÚ jako ETA a transnacionální působení se však podávají nikoliv z výslovného ustanovení právního předpisu, nýbrž ze smyslu a účelu jejich právní úpravy. Toto rozhodnutí má být za účelem ochrany soutěže aplikováno bez ohledu na členský stát, na jehož území je pro působení takového aktu skutkový základ. Z toho plyne závaznost tohoto rozhodnutí nejen pro správní orgány, ale i soudy členských států.

⁷⁴ Srov. směrnici 2006/48/ES o započítání a výkonu činností peněžních ústavů z 14. června 2006.

⁷⁵ Srov. rozsudek ESD ve věci Dassonville 8/74 z 11. července 1974.

⁷⁶ Cassis de Dijon, rozsudek ESD ve věci Rewe-Zentrale AG v. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein, 120/78.

⁷⁷ Viz rozhodnutí ve věcech Vlasopoulou C-340/89, Kraus, C-19/92, Gebhard C-55/94.

⁷⁸ Albert BLECKMANN, *Europarecht*, Köln – Berlin, C. Heymann, 1985, s. 1075.

3. PŮSOBNÍ ROZHODNUTÍ NSÚ JAKO ETA

a) Obecné úvahy

Jak již bylo uvedeno výše (III.), považujeme rozhodnutí NSÚ za ETA. V důsledku toho vyvolává toto rozhodnutí své následky automaticky. Působí od samého počátku bez ohledu na to, kde je používáno. Podobně jako např. v bankovním sektoru nevyžadují rozhodnutí žádného zvláštního aktu přijetí.⁷⁹ Formulace uznání či dokonce uznávací řízení nepřicházejí v úvahu. Rozhodnutí tedy působí ipso iure.⁸⁰

Obecné řešení přeshraničních účinků národního správního aktu může být dosaženo prostřednictvím vyřešení výše uvedeného rozporu mezi fungováním ESS a jeho chápáním v nauce. Přitom vycházíme z předpokladu, že NSÚ není zakázáno (a je tudíž přikázáno viz shora ad III.3), aby bral na vědomost správní akty jiného NSÚ. Jinak by totiž ESS ztratila svůj smysl. V takové situaci si sice lze představit řešení, totiž že by v těchto případech Komise atrahovala věc na sebe a rozhodla. Tím by ovšem do značné míry popírala smysl této úpravy, neboť uvedený přístup by byl v rozporu s decentralizovaným uskutečňováním evropského soutěžního práva.

Ohler⁸¹ správně dovozuje, že některé transnacionální správní akty působí již na základě svého právního základu, kterým je nařízení. Je tedy třeba rozlišovat ty správní akty, které vycházejí z národního práva založeného na právu směrnic (transponované právní akty) na straně jedné a transnacionální správní akty, které jsou vydány na základě nařízení, na straně druhé. „Odkazovací“ pravidlo, tj. pravidlo, na základě něhož má správní akt transnacionální účinky ipso iure, vychází totiž ze samotného právního základu. Podstatné je, že již pravidlo obsažené v nařízení zakládá jakýsi extraterritoriální právní poměr, jinak řečeno, transnacionální akt má být aplikován přímo v mezích své působnosti. To je zřejmě zejména v oblasti práva kartelového, neboť se vztahuje na skutkový základ (situaci), která přesahuje hranice: jde o porušení kartelového práva, které z povahy, neboť jde o evropské právo, neuznává hranice státu (transnacionální delikt). Je významné, že s teorií přímého (bezprostředního) působení (výkonu) evropského práva přišel již v 90. letech Engel⁸² (a to pro celou oblast správního práva) a později Röhling⁸³ (pro oblast práva kartelového). Engel dokazuje, že evropské právo má pro právní řády a jurisdikce členských států takový význam a postavení, jaké má ve federálním státu právo federace ve vztahu k dílčím, relativně samostatným územním jednotkám (spolkovým státům). Toto pojetí však nenašlo příznivou odezvu.⁸⁴

„Automatické“ následky transnacionálního aktu ipso iure nastupují jako důsledek rozvoje evropského správního práva, jak to ostatně předvídá princip vzájemného

⁷⁹ Viz pozn. 72.

⁸⁰ Srov. pozn. 70.

⁸¹ Christoph OHLER, *Die Kollisionsordnung des Allgemeinen Verwaltungsrechts*. Tübingen, Mohr Siebeck 2005, s. 158.

⁸² Christoph ENGEL, *Die Einwirkungen des Europäischen Gemeinschaftsrechts auf das deutsche Verwaltungsrecht, Die Verwaltung*, 1992, s. 437–476.

⁸³ Andreas RÖHLING, *Die Zukunft des Kartellverbots in Deutschland nach In-Krafttreten der neuen Verfahrensrechtsordnung, GRUR*, 2003, s. 1019–1023.

⁸⁴ Viz DOHRN, v pozn. 35, s. 267.

uznávání, jenž je výrazem překonávání státních hranic členských států a následkem europeizace národního správního práva.⁸⁵ Zásada vzájemného uznávání v širokém slova smyslu zahrnuje – jak již řečeno – i automatické působení právních aktů ipso iure. Vychází totiž z uznání právních řádů a zásady vzájemné spolupráce.

Mnozí, jako např. Dohrn,⁸⁶ však namítají, že přímé transnacionální účinky ETA v evropském kartelovém právu nejsou přípustné, protože by hrozila ztráta jednoty aplikace kartelového práva v jednotlivých členských státech, jelikož se úroveň činností jednotlivých NSÚ liší.

Podstatné však je, že všechny NSÚ aplikují jedno jediné kartelové právo, a to právo EU. Bylo by proto absurdní charakteristikou tohoto integračního procesu, pokud by se takto měla vyvíjet evropská soutěžní politika.

Dále namítá, že v primárním i v sekundárním právu chybí výslovné zakotvení povinnosti uznávat rozhodnutí jiných NSÚ. Tvrdí, že analogie na základě čl. 16 nařízení není možná, protože tomu odporuje vůle zákonodárce s poukazem na návrh nařízení.⁸⁷

Tato argumentace je absurdní, neboť např. uznávací praxe, a tedy i princip vzájemného uznávání jako stěžejní základna evropského práva, byly vyvinuty judikaturou Evropského soudního dvora. O výslovné povinnosti uznávat rozhodnutí a ostatní projevy vůle orgánů jiných členských států nemohlo být ani řeči. Jak již bylo uvedeno výše a jak dokazuje praxe Evropského soudního dvora, nejen povinnost uznávat, ale i možné transnacionální působení mohou mít svůj základ právě ve smyslu a účelu příslušných právních norem. Dovožovat argumenty o omezeném působení správních aktů z odůvodnění návrhu nařízení je absurdní. Okolnost, že věta, o níž se Dohrn opírá a jež je obsažená v návrhu odůvodnění nařízení, se již v odůvodnění (preambuli) platného nařízení neobjevuje, by spíše svědčila pro opak. Jiným velmi závažným argumentem proti odpůrcům uznávání a jiného působení cizích správních, resp. transnacionálních aktů je samotná praxe NSÚ.

Jiným argumentem proti přeshraničnímu působení kartelověprávních rozhodnutí jako transnacionálních aktů je úvaha ohledně činností NSÚ. Dohrn např. pochybuje o praxi NSÚ nových členských států a tvrdí, že dříve, nežli tyto NSÚ dosáhnou příslušné úrovně, nelze připustit vliv jejich rozhodnutí, neboť by to bylo politicky nežádoucí.⁸⁸

Tyto důvody nejsou přesvědčivé. Jsou totiž spekulativní a spíše politického než právně ekonomického charakteru. Ani Dohrn se je nepokouší jakýmkoliv způsobem doložit či prokázat.

Naopak opačné úsilí, resp. tendenci prozrazuje Zelená kniha.⁸⁹ Z tohoto materiálu lze dovodit spíše opačný právně politický kurz Evropské komise.

Sám Dohrn však uznává,⁹⁰ že unijněprávní princip uznávání (tj. princip vzájemného uznávání) vychází z potřeby efektivního výkonu základních tržních svobod a má za následek, že propůjčuje rozhodnutím členských států účinnost za hranicemi jejich teritoria. Všechny členské státy uznávají cizí správní akty a nakládají s nimi, jako kdyby byly vydány jejich vlastními orgány.

⁸⁵ Srov. von DANWITZ, v pozn. 37, s. 414 an.

⁸⁶ DOHRN, v pozn. 35, s. 268.

⁸⁷ DOHRN, v pozn. 35, s. 268 a KOM 2000, 582, s. 16.

⁸⁸ DOHRN, v pozn. 35, s. 269.

⁸⁹ Srov. SEC (2005) 1732, marg. č. 86.

⁹⁰ DOHRN, v pozn. 35, s. 263.

Střet dvou různých koncepcí působení zahraničního správního aktu nepředstavuje v případě námi rozebíraného ETA problém. Obě teorie (Wirkungserstreckung a Gleichstellung) vyvinuté v mezinárodním civilním procesu (IV.1.b) vycházejí z toho, že rozhodný ETA byl vydán podle národního právního řádu cizího členského státu. Tak tomu však v případě soutěžněprávního ETA není, neboť byl vydán podle a na základě evropského právního řádu.

b) Působnost následků

Jako ETA má rozhodnutí NSÚ transnacionální účinky. Je závazné pro každého, komu je adresováno. Tyto účinky se týkají jak státních orgánů členských států, tak soukromých osob.

ETA zavazuje ohledně zjištění skutečností a především svým výrokem. Relevantním výrokem je výrok o porušení evropského soutěžního práva a dále výrok o sankci. Ostatní výroky nejsou závazné.

c) Význam správního rozhodnutí pro civilní řízení

V následujícím jde o otázku, do jaké míry by měl soudce v řízení o náhradě škody (přičemž škoda byla způsobena porušením kartelových pravidel) přihlížet k rozhodnutí NSÚ ohledně porušení kartelových předpisů. Rozhodnutí NSÚ však může vyznít velmi rozdílně: pozitivně i negativně.

V případě pozitivního rozhodnutí existuje následující řešení:

1. Rozhodnutí NSÚ jako rozhodnutí o předběžné otázce

O porušení kartelových předpisů může rozhodovat jak kartelový úřad, tak soud. Civilní soud může však tuto otázku rozhodnout jako otázku předběžnou.⁹¹ Právomocným rozhodnutím kartelového úřadu o porušení soutěžních předpisů je soud vázán a nesmí v této věci sám rozhodovat. Rozhodnutí NSÚ je rozhodnutím o předběžné otázce.⁹²

2. Vázanost soudu

Tato otázka souvisí s mírou správnosti rozhodnutí.⁹³ Je však třeba respektovat, že v členských státech byl s ohledem na procesní právo docílen určitý standard, pokud jde o principy řízení.⁹⁴ Soud však může a musí účinky tohoto rozhodnutí NSÚ zkoumat na základě ordre public (viz meze automatického působení).⁹⁵

⁹¹ Srov. § 33 odst. 4 GWB (německý zákon o regulaci omezení soutěže) a argumenty u DOHRNA (v pozn. 35, s. 248–299).

⁹² Viz další úvahy.

⁹³ Viz DOHRN, v pozn. 35, s. 50.

⁹⁴ Srov. však rozsudek ESD C-15/85 odst. 10: „K neexistenci lze poznamenat, že správní akt, i když vadný v komunitárním právu, stejně jako v právu národním jednotlivých členských států postačuje domněnka platnosti, a to až do doby, kdy je zrušen anebo orgánem, který jej vydal, vzat zpět. Kvalifikace správního aktu jako neexistující dovoluje – s výjimkou lhůt k žalobám – zjištění, že takový akt nemá žádné právní následky. Ze zřejmých důvodů právní jistoty musí tato kvalifikace zůstat vyhrazena jak v komunitárním právu tak v národních právních řádech, v nichž je známa aktům, které jsou zatíženy zvláštní a zvláště závažnými zřejmými závadami.“

⁹⁵ K tomuto závěru docházíme vzdor judikatuře ESD, kterou považujeme za nesprávnou. Tento problém zasluhuje ovšem samostatné porovnání. Srov. rozsudek ESD ve věci C-137/92 odst. 48: „K tomu lze

4. MEZE AUTOMATICKÉHO PŮSOBNÍ
EVROPSKÉHO TRANSNACIONÁLNÍHO SPRÁVNÍHO AKTU
(MEZE VÁZANOSTI ROZHODNUTÍM NSÚ)

a) *Obecně*

Je zřejmé, že pro rozhodnutí NSÚ musí existovat filtr, který brání zřetelně nežádoucím nebo protiprávním následkům. Tento filtr by se ovšem měl omezit na zjevná porušení (nedostatky), resp. případy nicotných rozhodnutí, jež zahrnují hrubá porušení základních procesních práv a jiné případy, na které se vztahuje evropský ordre public.⁹⁶

Rozsah působení ETA je tedy dán mírou souladu s veřejným pořádkem. Jde tedy především o soulad se základními lidskými právy, ale i s jinými principy. Tak např. pokud by byl vydán ETA ultra vires, pak by nepochybně tento soulad dán nebyl.

b) *Základní práva, zejména princip ne bis in idem*

Dvě nebo více řízení ve stejné věci by porušovala princip ne bis in idem, který je v evropském právu obecně uznáván a zakotven v čl. 50 Charty.⁹⁷

Princip ne bis in idem zahrnuje nejen trestněprávní sankce, nýbrž platí ve vztahu k jakémukoliv trestání (sankcím), tedy včetně správněprávního.⁹⁸ Konkrétní čin má být interpretován ve smyslu určité životní procedury, která však vyvolává potrestání. To vyplývá z judikatury ESD. Podle ESD se princip ne bis in idem aplikuje též na sankce soutěžního práva, které jsou ukládány podniku v důsledku protisoutěžního jednání. Identita jednání proti hospodářské soutěži existuje ve třech elementech: tentýž skutkový stav, táž osoba pachatele a tentýž chráněný právní statek.⁹⁹ Z hlediska teritoriálního mohou nastoupit jednání i jeho následky mimo území EU.¹⁰⁰

Příklad efektivního prosazování evropského práva, jenž je v rozporu se zásadou procesně právní a organizační autonomie členských států, ovládá též uskutečňování prostřednictvím členských států.¹⁰¹ Mezi těmito kontrapunktů je tedy třeba nalézt vhodné a vyvážené řešení. Přitom je třeba subsidiárně přihlížet k dalším kritériím, která vyžadují aplikaci. Principy (hodnoty), podle nichž můžeme též postupovat, by měly ve svém výsledku mluvit pro to či ono řešení.

Na jedné straně jde o požadavek efektivní právní ochrany a základních práv EU, který mluví pro otevření vnitrostátního právního řádu a i de lege lata vyžaduje, aby bylo nařízení interpretováno jednotně. Na druhé straně hovoří právní jistota a v určité míře též ochrana důvěry pro výklad restriktivní, který zdůrazňuje procesní autonomii členských států.¹⁰²

konstatovat, že pro právní akty komunitárních orgánů mluví v zásadě domněnka platnosti a to i tehdy, jestliže jsou vadné, mohou mít právní následky, pokud nejsou zrušeny.“

⁹⁶ Srov. níže.

⁹⁷ OELKE, v pozn. 34, s. 241.

⁹⁸ Srov. C-187/01 a C-385/01 Gözütok a Brügger, odst. 27.

⁹⁹ Viz k tomu závěrečný návrh generálního advokáta Colomera, odst. 56 ve věci v pozn. 98.

¹⁰⁰ Viz OELKE, v pozn. 34, s. 249.

¹⁰¹ Viz KADELBACH, v pozn. 38, s. 487.

¹⁰² KADELBACH, v pozn. 38, s. 491.

Takto vzniklý prostor by měl být využit ve prospěch jednotného řešení, přičemž zákonodárce členských států by měl přijmout adekvátní opatření. Podle vnitrostátního práva členských států je význam unijního práva zúžen nebo zcela vyloučen.¹⁰³ Zejména v nepřímém uskutečňování je zájem na maximální právní jednotě příčinou toho, že je prostor pro uvážení redukován. Nauka o správním uvážení je vlastně jevištěm aplikace práva na základě právních principů. Uznání unijněprávních měřítek je třeba kvalifikovat jako nesprávné nakládání s volnou úvahou.

Princip vzájemného uznávání,¹⁰⁴ který nachází výraz v právní úpravě, znamená zásadní změnu kooperace mezi členskými státy a je relevantní především jako instrument k překonávání principu teritoriality. Konkrétně je výrazem fungování toho, co nazýváme automatické působení ipso iure. Je příznačné, že správní akty v těch oblastech, jakými je bankovníctví (bankovní sektor), které podle tohoto principu fungují a mají charakter ETA, rozvíjejí své účinky na celém území EU, aniž by bylo zapotřebí zvláštní uznávací procedury. Zde se o uznávání ETA nemluví (srov. směrnici 2006/48). Právě tak málo dostávají výslovného uplatnění nástroje k odeprání platnosti těchto ETA.¹⁰⁵

c) Minimální základní vlastnosti ETA a restriktivní posouzení jeho právnosti

Správní akty mohou vyvolávat (způsobovat) jim připisované následky v jiném členském státě pouze za určitých předpokladů. Nesplňuje-li transnacionální akt tyto předpoklady, je na úvaze tuzemského NSÚ, zda bude takový akt ignorovat nebo ve smyslu správního aktu interpretovat. Těmito předpoklady rozumíme základní standardy evropského práva.

Základní standardy, jež by měly působit jako měřítko mezi působení ETA, jsou:

1. Respektování zákazu diskriminace. Podle tohoto pravidla je tuzemský NSÚ povinen postupovat tak, jako by se jednalo o akt vlastního tuzemského orgánu a o aplikaci vlastních právních předpisů.
2. Princip proporcionality při horizontální spolupráci (právní pomoc). Z tohoto principu plyne, že žádoucí účel žádosti musí být v rozumném poměru k nástrojům, které požadovaný úřad aplikuje.
3. ETA by neměl být v rozporu s dalšími základními principy evropského právního řádu.

Jak již bylo zmíněno, koncept transnacionality je třeba chápat tak, že právní akt vydaný v jiném členském státě v tuzemsku v zásadě není podrobován žádné kontrole. Transnacionální akt je vydán podle evropského (materiálního), resp. národního (procesního) práva, pročez nemůže podléhat kontrole podle tuzemského práva.

¹⁰³ Srov. tyto argumenty i v obecné rovině (viz. KADELBACH, v pozn. 38, 491).

¹⁰⁴ Viz Luboš TÍCHÝ, Jiří HRÁDEK a Jiří VLASTNÍK, *Princip země původu*. Praha, AUC Iuridica 2009, passim.

¹⁰⁵ Srov. v pozn. 72.

Klade se proto otázka, do jaké míry mohou i protiprávní transnacionální akty platit v tuzemsku. Citovaná judikatura ESD tenduje k tomu, že právní moc musí být v cizině respektována, především nemohou být zahraniční právní akty měněny nebo popírány.¹⁰⁶ Vzdor této sporné praxi je třeba zastávat názor, že rozhodnutí, jež není pro svoji vadnost způsobilé mít účinky na území států sídla orgánu, který takové rozhodnutí vydal, nemůže platit ani na území státu jiného.

Správněprávní předpisy procesního charakteru (soutěžně procesní předpisy) se mohou i v podstatných rysech lišit. Jde např. o míru povinnosti vypovídat, resp. zákaz sebeobviňování.¹⁰⁷ Bude mnohdy zapotřebí, aby se veškeré vyšetřování namísto právní pomoci uskutečnilo u jediného orgánu. I zde však může být korektivem až *ordre public*.

Vlastnosti transnacionálního aktu jako účinnost podle právního řádu státu jeho vydání a jeho právní moc, se předpokládají. Není-li dán jeden z těchto předpokladů, nejedná se o správní pakt či jde akt v rozporu s veřejným pořádkem a pak zamýšlené následky nezpůsobuje, resp. lze mu je odepřít.

5. VLASTNÍ ŘEŠENÍ. NOVÉ PARADIGMA

Naší základní otázku, tj. ústup principu teritoriality, jsme posoudili z těchto hledisek:

- a) fungování soutěže na evropském trhu,
- b) ochrany základních lidských práv,
- c) principu právního státu a právní jistoty, jakož i procesní ekonomie,
- d) základních hodnot, na kterých je Evropská unie vybudována, zejména s ohledem na další integraci jako předpoklad zdravého vývoje EU.

Účelem ochrany soutěže je postihovat protisoutěžní jednání, jež má dopad (důsledky) na území jednotného (vnitřního) trhu. Za tím účelem je povinností regulačních orgánů vyšetřit okolnosti daného případu bez ohledu na sídlo či bydliště narušitele soutěže.

Není-li ve vnitřním trhu mezi členskými státy hranic, pak je absurdní je vytvářet či z nich vycházet při řešení protisoutěžních jednání.

Řádné komplexní postižení může i u přeshraničních protisoutěžních jednání uskutečnit pouze jediný regulační orgán.

Jiným zásadním důvodem pro koncentraci řízení u jednoho orgánu je zásada *ne bis in idem*. Pro jeden čin je možné postihovat pouze jednou. Jakékoliv zmnožení postihů pro jeden skutek znamená porušení této zásady i tehdy, jestliže dochází k dodatečnému vyměřování (dovyměřování) sankcí, tj. brání v úvahu předchozích potrestání.

V souladu se zásadou zákazu dvojího trestání nejsou ani různá řešení spočívající v dvojím rozhodnutí v téže věci vedoucí pak k započítávání, resp. vyrovnávání spravedlnosti. Tomu lze zabránit úzkou spoluprací vedoucí právě ke koncentraci řízení, jež má pak transnacionální účinky.

Výjimkou ze zásady koncentrace řízení představuje program shovívavosti (*leniency*). Zde je třeba působení zásady koncentrace příslušností omezit v případech, kdy

¹⁰⁶ Srov. C-495/03 *Intermodel Transports* a zejména rozsudky v pozn. č. 83 a 84.

¹⁰⁷ Srov. W. WILLS, *Community Report*, FIDE 2004, s. 661, ÖELKE, v pozn. 34, s. 253 an.

dotčené členské státy tento program neznají, resp. v případě závažných odchylek mezi právními úpravami tohoto programu v dotčených členských státech.¹⁰⁸

Princip vzájemného uznávání vychází z uznávání právních řádů. Tento široký pojem zahrnuje i uznávání následků ETA. Je třeba jen zdůraznit, že tento pojem (princip vzájemného uznávání) se vyvíjí v závislosti na míře vývoje integrace a vzájemné důvěry mezi členskými státy.

Spolupráce (včetně kooperace NSÚ) je zárukou spravedlivého (přiměřeného) rozhodování a účinnou ochranou proti argumentům, že jeden NSÚ není schopen adekvátně postihnout transnacionální působení protisoutěžního jednání, např. proto, že rozhodovací praxe jednotlivých NSÚ se vzdor jednotnému právnímu základu, jímž je evropské soutěžní právo, navzájem odlišuje. I když např. jeden NSÚ rozhoduje mírnějším způsobem, než je průměrná praxe všech NSÚ, a podstatně mírněji ve srovnání s praxí NSÚ, do jehož působnosti zasahuje transnacionální protisoutěžní jednání, je rozhodující NSÚ povinen se od své dosavadní praxe odchýlit a posoudit transnacionální soutěžní delikt v souladu s průměrně rigorózní evropskou judikaturou jednotlivých NSÚ a Evropské komise, resp. evropských soudů. K tomu by měla sloužit vzájemná spolupráce mezi dotčenými NSÚ, přičemž do jejich dialogu lze zapojit i Poradní výbor.

Nutnost chápání rozhodnutí NSÚ jako ETA znamená přímé následky ve všech členských státech, kterých se dotýká (působení ipso iure). Vzdor tomu není ETA závazný absolutně. Obdobně jako v národních právních jurisdikcích je třeba se vyhnout nežádoucím a nebezpečným projevům ze správní jurisdikce („odfiltrovat“ je).

Důvodem kontroly nejzákladnějších předpokladů ETA je veřejný zájem (ordre public), jehož základem je evropská ústava. Soulad transnacionálních správních aktů s ústavou musí být zaručen. Kritériem jsou obecné evropské hodnoty, které jsou zakotveny v čl. 6 SEU a které představují evropský veřejný pořádek. Výhrada veřejného pořádku je tak nepsanou zásadou všech právních řádů včetně práva evropského, a proto ji lze obdobně jako v národních procesních řádech členských států použít i ve správním procesním právu evropském.

Na základě evropského veřejného pořádku může být v případě zřejmého rozporu platnost v druhém členském státě nepřiznána.

V. SHRNU TÍ

1. ŘEŠENÍ DE LEGE LATA

a) *Povaha ETA*

1. Akty orgánů členských států je třeba kvalifikovat jako transnacionální správní akty. Jsou vydávány z pověření EU při aplikaci evropského práva.
2. Účinky transnacionálních aktů jsou ve všech členských státech zásadně stejné jako v rámci jurisdikce, ve které jsou vydávány.

¹⁰⁸ Günter HIRSCH, Frank MONTAG, Franz Jürgen SÄCKER (eds.), *Münchener Kommentar zum Europäischen und Deutschen Wettbewerbsrecht (Kartellrecht)*. Sv. 1, Mnichov, C. H. Beck 2007, komentář k čl. 12 nařízení č. 1/2003, marg. č. 46–47.

3. Podobně jako v případě tuzemských rozhodnutí je příslušný orgán povinen garantovat splnění základních požadavků.
4. Transnacionální správní akt zavazuje každého, koho se týká, a všechny státní orgány členských států.
5. *Ipsa iure* je platnost ETA založena na principu vzájemného uznávání národních právních systémů v rámci EU.

b) Horizontální spolupráce v rámci NSS, její rozsah a postavení NSÚ

1. Spolupráce v rámci ESS zahrnuje komunikaci, právní pomoc a provádění, resp. respekt při ETA.
2. Vzdor neexistence výslovného pozitivního ustanovení, lze z účelu, úpravy a principu evropského práva odvodit pro každý NSÚ namísto volné úvahy (může) jasnou povinnost k respektování ETA.

c) Meze automatické platnosti ETA

1. ETA musí splňovat základní podmínky, které odpovídají základním hodnotám evropského práva, zejména nesmí být v rozporu se základními procesními právy.
2. Na základě ústavněprávní legitimační pravomoci je tuzemský NSÚ oprávněn a povinen tyto podmínky přezkoumávat.
3. Tím se legitimizuje celá konstrukce ETA.
4. Výhrada veřejného pořádku při přijímání (automatického působení) ETA členského státu používá nižší standard ve srovnání s uznávacím systémem soudních rozhodnutí v rámci EU (nařízení Brusel I, Brusel II). Požívá národního zacházení jako každý jiný národní správní akt.

2. ŘEŠENÍ DE LEGE FERENDA

K bezproblémovému, efektivnímu fungování evropského kartelového práva by mělo být nařízení č. 1/2003 změněno tak, že by právní jednání jednotlivých NSÚ byla chápána jako ETA, což by mělo za následek jejich respektování (platnost) na základě automatického „uznání“.

TERRITORIALITY – SYNOPSIS

Summary

The aim of this treatise is to investigate a certain segment of cooperation among regulatory authorities in the area of cartel law on the basis of regulation No. 1/2003/EC. Within this framework the administrative acts of these authorities and their character are analysed in regards to their actual functioning as well as the functioning of economic competition and the internal market.

The study tried to change paradigms in this area. In contrast to the prevailing opinion the study comes to the conclusion that the legal acts (the decisions) of the cartel authorities of the EU member states ought to be

qualified as transnational administrative acts which are issued under the authority of the EU within the application of European law.

In all member states, the effects of transnational acts are fundamentally the same as they are within the jurisdiction in which they are issued. Such an act binds every affected party, including all state authorities of the member states. Its acceptance in other member states is based on the principle of reciprocal recognition of national legal systems within the EU. Despite the non-existence of an explicit positive provision it is possible to derive from the aim, the arrangements and the principle of European law a general obligation to respect the ETA (European Transnational Act).

The ETA has to fulfil general conditions corresponding to the basic values of European law and it especially cannot be in conflict with basic procedural rights. On the basis of a constitutional legitimising authority law, a national authority is authorized and required to review these conditions. The public policy has a lower standard of strictness in regards to the comparative system of court decisions within the EU.

For the solution of *de lege ferenda* it is necessary to change regulation 1/2003/EC, just like the acts of individual ordinances were explicitly understood to be ETAs; hereby arriving at a clear result which can also be derived under the given legal layout (*de lege lata*).

Key words: Competition law, European Transnational Act, Regulation 1/2003/EC, Cooperation of national competition authorities, recognition, direct effect, Public policy

Klíčová slova: soutěžní (kartelové) právo, evropský transnacionální akt, nařízení 1/2003/ES, spolupráce národních kartelových úřadů, uznávání, přímé působení, veřejný pořádek