

## Věc C-2/23

**Shrnutí žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podle čl. 98 odst. 1  
jednacího řádu Soudního dvora****Datum doručení:**

3. ledna 2023

**Předkládající soud:**

Oberlandesgericht Wien (Rakousko)

**Datum předkládacího rozhodnutí:**

20. prosince 2022

**Stěžovatelky:**

FL und KM Baugesellschaft m.b.H. &amp; Co. KG

S AG

**Předmět původního řízení**

Právo v oblasti hospodářské soutěže – Ochrana prohlášení v rámci programu shovívavosti a návrhů na narovnání – Účinky vůči orgánům činným v trestním řízení

**Předmět a právní základ žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce**

Výklad unijního práva, článek 267 SFEU

**Předběžné otázky**

První otázka:

Musí být ustanovení unijního práva v oblasti hospodářské soutěže – zejména směrnice 2014/104 ze dne 26. listopadu 2014 a její čl. 6 odst. 6 a 7 a čl. 7 odst. 1, jakož i směrnice 2019/1 ze dne 11. prosince 2018 a její čl. 31 odst. 3 – vykládána v tom smyslu, že ochrana prohlášení v rámci programu shovívavosti a návrhů na narovnání, jakož i z nich získaných informací, která je v nich zakotvena, má absolutní účinek, který působí i vůči orgánům činným v trestním řízení (státním

zastupitelstvím a trestním soudům), takže prohlášení v rámci programu shovívavosti a návrhy na narovnání nelze založit do spisu vedeného v trestním řízení ani použít jako podklad pro další vyšetřování?

Druhá otázka:

Musí být ustanovení unijního práva v oblasti hospodářské soutěže – zejména směrnice 2014/104 ze dne 26. listopadu 2014 a její čl. 6 odst. 6 a 7 a čl. 7 odst. 1, jakož i směrnice 2019/1 ze dne 11. prosince 2018 a její čl. 31 odst. 3 – vykládána v tom smyslu, že absolutní ochrana prohlášení v rámci programu shovívavosti a návrhů na narovnání (ve smyslu první otázky) se vztahuje i na dokumenty, které žadatel o shovívavost nebo osoba, která podala návrh na narovnání, předložili za účelem objasnění, upřesnění a prokázání obsahu svého prohlášení v rámci programu shovívavosti nebo návrhu na narovnání, a informace, které z nich byly získány?

Třetí otázka:

Musí být ustanovení unijního práva v oblasti hospodářské soutěže – zejména směrnice 2014/104 ze dne 26. listopadu 2014 a její čl. 6 odst. 6 a 7 a čl. 7 odst. 1, jakož i směrnice 2019/1 ze dne 11. prosince 2018 a její čl. 31 odst. 3 – vykládána v tom smyslu, že ochrana prohlášení v rámci programu shovívavosti, návrhů na narovnání (a dokumentů ve smyslu druhé otázky), jakož i z nich získaných informací, která je v nich zakotvena, má absolutní účinek, který v trestním řízení působí jednak i vůči obviněným, kteří nejsou původci daného prohlášení v rámci programu shovívavosti nebo návrhu na narovnání, a jednak vůči ostatním účastníkům trestního řízení (zejména poškozeným v souvislosti s uplatněním občanskoprávních nároků), takže obviněným a poškozeným nelze umožnit přístup k prohlášením v rámci programu shovívavosti, návrhům na narovnání a dokumentům předloženým v souvislosti s nimi, ani k informacím, které z nich byly získány?

### **Uváděné předpisy unijního práva**

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

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

### **Uváděná ustanovení vnitrostátního práva**

Bundes-Verfassungsgesetz (spolkový ústavní zákon, dále jen „B-VG“), článek 22

Strafprozessordnung 1975 (trestní řád z roku 1975, dále jen „StPO“), § 2 odst. 1, § 49 odst. 1 bod 3 a odst. 2, § 51 odst. 1 a odst. 2 první věta, § 65 bod 2, § 66 odst. 1 bod 2, § 68 odst. 1 a 2, § 76 odst. 1 a 2, § 87 odst. 1, § 106 odst. 1, § 162

### **Stručný popis skutkového stavu a řízení**

- 1 Zentrale Staatsanwaltschaft zur Verfolgung von Wirtschaftsstrafsachen und Korruption (Ústřední státní zastupitelství pro stíhání hospodářských trestných činů a korupce, Rakousko, dále jen „státní zastupitelství“) vede v rámci přípravného řízení vyšetřování proti velkému počtu stavebních společností a jejich odpovědným pracovníkům pro přečin uzavírání dohod omezujících hospodářskou soutěž v řízení o zadání veřejné zakázky podle § 168b odst. 1 rakouského Strafgesetzbuch (trestní zákoník) a další trestné činy. Vyšetřování se dotýká více než 350 sporných zadávacích řízení z období let 2006 až 2017 a aktuálně přibližně 860 obviněných.
- 2 Souběžně s tímto trestním řízením vedl Bundeswettbewerbsbehörde (Spolkový úřad pro hospodářskou soutěž, Rakousko) před Oberlandesgericht Wien (vrchní zemský soud ve Vídni, Rakousko) jakožto rakouským kartelovým soudem řízení ve věci hospodářské soutěže, jehož předmětem bylo o uložení pokut. V tomto řízení obě stěžovatelky požádaly o uplatnění režimu shovívavosti podle právních předpisů o hospodářské soutěži. Jejich účast v programu shovívavosti byla úspěšná a kartelový soud [jim] na základě příslušného návrhu Spolkového úřadu pro hospodářskou soutěž uložil pokutu ve snížené výši.
- 3 Vyšetřování státního zastupitelství bylo prováděno v součinnosti se Spolkovým úřadem pro hospodářskou soutěž. Státní zastupitelství v rámci správní pomoci požádalo o poskytnutí kopie spisu i kartelový soud. Kartelový soud při pořizování této kopie výslovně odkázal na článek 22 B-VG, jakož i na rozhodnutí Oberster Gerichtshof (Nejvyšší soudní dvůr, Rakousko), podle kterého nelze tehdejší ustanovení Kartellgesetz (kartelový zákon), které omezovalo přístup třetích osob ke spisům kartelového soudu, použít vůči státnímu zastupitelství a toto ustanovení nestanoví žádnou zákonnou povinnost mlčenlivosti, která se vztahuje i na orgány činné v trestním řízení. Dokumenty na žádost státního zastupitelství v rámci správní pomoci poskytl i Spolkový úřad pro hospodářskou soutěž, přičemž odkázal na ochranu poskytnutých dokumentů zakotvenou ve směrnici 2019/1. Státní zastupitelství součástí spisu kartelového soudu, které byly shledány relevantními, jakož i dokumenty poskytnuté Spolkovým úřadem pro hospodářskou soutěž založilo do spisu, a to včetně (částí) prohlášení v rámci programu shovívavosti a návrhů na narovnání s přílohami, a na základě těchto podkladů vyhotovilo novou žádost o prošetření adresovanou policii.
- 4 Stěžovatelky následně státní zastupitelství požádaly, aby prohlášení v rámci programu shovívavosti a návrhy na narovnání včetně [souvisejících] dokumentů nezakládalo do spisu, nepoužilo je a v každém případě trvale vyloučilo z přístupu ke spisu, a to ve vztahu ke všem spoluobviněným a poškozeným. Státní

zastupitelství této žádosti nevyhovělo, nýbrž pouze předběžně (až do definitivního vyjasnění této otázky ze strany soudu) vyloučilo část dokumentů (mimo jiné prohlášení v rámci programu shovívavosti a návrhy na narovnání) z přístupu ke spisu.

- 5 Stěžovatelky proti tomuto rozhodnutí státního zastupitelství podaly opravný prostředek, který státní zastupitelství předložilo Landesgericht für Strafsachen Wien (zemský soud pro trestní věci ve Vídni, Rakousko). Tento soud opravný prostředek zamítl, proti čemuž stěžovatelky podaly stížnost k předkládajícímu soudu.

### **Hlavní argumenty účastníků původního řízení**

- 6 Ochrana prohlášení v rámci programu shovívavosti, návrhů na narovnání a informací, které z nich byly získány, před zpřístupněním slouží ke zvýhodnění žadatelů o shovívavost v řízeních o náhradě škody a v trestních řízeních, což vnitrostátní zákonodárce i unijní normotvůrce považují za motivaci, která je nezbytná pro funkční program shovívavosti.
- 7 Článek 31 odst. 3 směrnice 2019/1 například stanoví, že jakákoli forma zpřístupnění prohlášení v rámci programu shovívavosti a návrhů na narovnání je nepřijatelná a upravuje výslovnou povinnost mlčenlivosti, jejíž dodržování je třeba zajistit vůči všem, tedy i vůči orgánům činným v trestním řízení a třetím osobám.
- 8 Dokládá to i čl. 13 odst. 4 směrnice 2019/1, který v zájmu zajištění účinnosti programů shovívavosti v oblasti hospodářské soutěže stanoví přednost právních předpisů o hospodářské soutěži před vnitrostátním trestním právem, a bod 72 odůvodnění této směrnice.
- 9 Důkazní prostředky, které žadatelé o shovívavost vypracují až v průběhu, resp. pro účely řízení vedeného orgánem pro hospodářskou soutěž (například zprávy o interních šetřeních nebo seznamy a protokoly vyhotovené pro orgán pro hospodářskou soutěž), jsou součástí prohlášení v rámci programu shovívavosti a jsou rovněž chráněny. Tato ochrana působí i vůči orgánům činným v trestním řízení. Možnost potenciálních poškozených získat informace oklikou přes státní zastupitelství by tuto absolutní ochranu oslabila.
- 10 Pokud by absolutní ochrana návrhů na narovnání a informací, které z nich byly získány, nebyla zajištěna na základě platných rakouských právních předpisů, bylo by vzhledem k přednostnímu použití unijního práva nutné použít příslušná ustanovení unijního práva přímo.
- 11 Panuje obava, že se třetí osoby (obvinění a poškození), které podle ustanovení kartelového práva a práva v oblasti hospodářské soutěže, jakož i podle čl. 6 odst. 6 směrnice 2014/104 a čl. 31 odst. 3 směrnice 2019/1 nemají mít k prohlášením v rámci programu shovívavosti a návrhům na narovnání přístup, s obsahem těchto dokumentů seznámí oklikou přes trestní řízení. V důsledku toho by se

stěžovatelky, které požívají postavení žadatelů o shovívavost, pokud jde o trestní, ale i občanské právo, ocitly v horším postavení než ostatní obvinění.

### **Stručné shrnutí odůvodnění žádosti o rozhodnutí o předběžných otázkách**

#### *Popis rakouského právního stavu*

- 12 V Rakousku platí zásada oficiality, z čehož ve spojení s řídicí pravomocí státního zastupitelství v přípravném řízení vyplývá, že státní zastupitelství musí prověřit každé prvotní podezření ze spáchání trestného činu a objasnit je pomocí náležitých vyšetřovacích úkonů. Veškeré relevantní informace zjištěné v této souvislosti je třeba založit do spisu. Takové informace lze získat rovněž pomocí žádostí o správní a právní pomoc adresovaných jiným orgánům. Orgány veřejné moci jsou povinny poskytovat si vzájemně pomoc. Poskytování této pomoci lze ve vztahu k orgánům činným v trestném řízení omezit nebo odeprít pouze na základě výslovného zákonného příkazu.
- 13 V rakouském právu není upraveno žádné výslovné omezení správní a právní pomoci mezi kartelovým soudem a orgány pro hospodářskou soutěž na jedné straně a orgány činnými v trestním řízení na straně druhé. Trestní právo nezná ani zákaz využívání prohlášení v rámci programu shovívavosti a návrhů na narovnání předložených podle kartelového práva nebo práva v oblasti hospodářské soutěže při dokazování.
- 14 Podle rakouského trestního řádu mají různí účastníci řízení právo na přístup ke spisu v různém rozsahu, přičemž obviněný má v zásadě právo na neomezený přístup ke spisu. V této souvislosti je třeba vycházet za zásady úplnosti spisu. Omezení práva obviněných na přístup ke spisu je možné pouze ve výjimečných případech a pouze dočasně. V předmětném případě nejsou splněny podmínky pro uplatnění žádné výjimky.
- 15 Kromě obviněného mají právo na přístup ke spisu i oběti a osoby uplatňující v trestním řízení soukromoprávní nároky, přičemž tento přístup jim v zásadě musí umožněn tehdy, pokud je to nezbytné k ochraně jejich zájmů (souvisejících s uplatněným nárokem).
- 16 Státní zastupitelství tedy dokumenty, které byly opatřeny pro účely kartelového řízení a které obdrželo v rámci správní a právní pomoci (včetně prohlášení v rámci programu shovívavosti a návrhů na narovnání a dalších dokumentů), na základě ustanovení rakouského práva přípustně založilo do spisu a v souladu s právem na jejich základě vyhotovuje žádosti o prošetření. V důsledku toho účastníci řízení v zásadě získali možnost přístupu i k těmto částem spisu. Z tohoto důvodu stěžovatelky požádaly, aby příslušné dokumenty a informace nebyly založeny do spisu, nebyly využívány pro účely dalších vyšetřovacích úkonů a byly, pokud jde o všechny účastníky řízení, trvale vyloučeny z přístupu ke spisu.

*Ozřejnění otázek vyvstávajících z hlediska unijního práva*

- 17 Na základě čl. 6 odst. 6 a 7 směrnice 2014/104, jakož i čl. 31 odst. 3 směrnice 2019/1 lze mít za to, že ochrana prohlášení v rámci programu shovívavosti a návrhů na narovnání před zpřístupněním, která je zakotvena v těchto směrnících, má být absolutní ochranou, která je tudíž účinná vůči všem třetím osobám, a tedy i vůči soudům nebo správním orgánům a účastníkům řízení, která jsou u nich vedena. Tento výklad podporuje i čl. 13 odst. 4 směrnice 2019/1.
- 18 Na vnitrostátní úrovni vyvstává problém spočívající v tom, že kartelový soud a Spolkový úřad pro hospodářskou soutěž jsou povinny poskytovat správní a právní pomoc a předávat tedy své spisy včetně prohlášení v rámci programu shovívavosti, návrhů na narovnání a informací, které z nich byly získány. Pokud tyto předané dokumenty obsahují informace relevantní pro trestní řízení, musí být založeny do trestního spisu a pak jsou díky přístupu ke spisu přístupné účastníkům řízení. Ti pak mohou takto získané informace použít například i k uplatnění nároků na náhradu škody.
- 19 Omezení přístupu ke spisu jsou možná pouze v několika málo případech, přičemž trvalé a obecné omezení v zásadě není stanoveno. To má podle názoru předkládajícího soudu pro osoby, které podle právních předpisů o hospodářské soutěži žádají o shovívavost, nepříznivé důsledky v oblasti trestního i občanského práva a brání tak naplnění cíle ochrany prohlášení v rámci programu shovívavosti a návrhů na narovnání před zpřístupněním.
- 20 Uvedené směrnice zjevně zakotvují širší ochranu prohlášení v rámci programu shovívavosti a návrhů na narovnání před zpřístupněním než pouze ochranu v řízení ve věcech hospodářské soutěže. Možnost přístupu účastníků řízení ke spisu v rámci trestního řízení by však tuto ochranu zmařila. V předmětném řízení proto vyvstává otázka, zda a popřípadě jaké části spisů vedených v kartelových řízeních lze založit do trestního spisu, a komu lze popřípadě k těmto částem spisů umožnit přístup.
- 21 Předkládající soud se proto táže, zda je ochrana prohlášení v rámci programu shovívavosti a návrhů na narovnání (jakož i informací, které z nich byly získány), zakotvená uvedenými směrnici, absolutní a působí tedy i vůči orgánům činným v trestním řízení (první otázka). Pokud tomu tak je, bylo by třeba orgánům činným v trestním řízení zabránit již v tom, aby dané dokumenty zakládaly do spisu a prováděly na jejich základě další vyšetřovací úkony.
- 22 V případě uznání absolutní povahy této ochrany vyvstává otázka jejího rozsahu, tedy zda se v takovém případě vedle prohlášení v rámci programu shovívavosti a návrhů na narovnání vztahuje i na dokumenty, které žadatel o shovívavost předložil za účelem objasnění, upřesnění a prokázání obsahu svého prohlášení v rámci programu shovívavosti (druhá otázka).
- 23 Pokud je odpověď na první otázku záporná a dotčené dokumenty lze založit do trestního spisu a použít pro další vyšetřování, je třeba objasnit, zda ochrana

zakotvená ve směrnici alespoň znamená, že spoluobviněným žadatelů o shovívavost nebo ostatním účastníkům trestního řízení je třeba přístup k těmto částem spisu trvale odepřít (třetí otázka), přičemž to by představovalo přímý zásah do rakouského trestního práva a do práv obviněných chráněných Evropskou úmluvou o lidských právech.

PRACOVNÍ DOKUMENT