

Věc T-198/03

Bank Austria Creditanstalt AG

v.

Komise Evropských společenství

„Hospodářská soutěž – Správní řízení – Zveřejnění rozhodnutí konstatujícího porušení článku 81 ES a ukládajícího pokuty – Stanovení aktivních a pasivních úrokových sazeb rakouskými bankami („Lombardský klub“) – Zamítnutí žádosti o vypuštění některých pasáží“

Rozsudek Soudu (druhého senátu) ze dne 30. května 2006 II - 1439

Shrnutí rozsudku

1. *Žaloba na neplatnost – Žalovatelné akty – Pojem – Akty s právně závaznými účinky (Článek 230 čtvrtý pododstavec ES; nařízení Rady č. 17; rozhodnutí Komise 2001/462, čl. 9 třetí pododstavec)*

II - 1429

2. *Hospodářská soutěž – Správní řízení – Informace získané Komisí na základě nařízení č. 17 – Profesní tajemství*
(Článek 287 ES; nařízení Rady č. 17, čl. 19 odst. 2 a čl. 20 odst. 2)
3. *Žaloba na neplatnost – Právní zájem na podání žaloby*
(Článek 230 čtvrtý pododstavec ES a článek 287 ES; nařízení Rady č. 17, článek 20)
4. *Hospodářská soutěž – Pravidla Společenství – Protiprávní jednání – Rozhodnutí konstatující protiprávní jednání nebo ukládající pokutu*
(Článek 81 odst. 1 ES, článek 82 ES a čl. 83 odst. 2 písm. a) ES; nařízení Rady č. 17, článek 3, čl. 15 odst. 2 a čl. 21 odst. 1)
5. *Právo Společenství – Obecné právní zásady – Legalita*
6. *Akty orgánů – Veřejný charakter*
(Články 254 ES a 255 ES; článek 1 EU; nařízení Rady č. 17, čl. 21 odst. 1)
7. *Hospodářská soutěž – Správní řízení – Určení informací, na které se vztahuje závazek profesního tajemství*
(Článek 287 ES; nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 45/2001 a č. 1049/2001; nařízení Rady č. 17, čl. 20 odst. 2 a čl. 21 odst. 2)
8. *Hospodářská soutěž – Pravidla Společenství – Protiprávní jednání – Rozhodnutí konstatující protiprávní jednání nebo ukládající pokutu*
(Nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 45/2001 a č. 1049/2001, článek 4; nařízení Rady č. 17, článek 20)
9. *Hospodářská soutěž – Pravidla Společenství – Protiprávní jednání – Rozhodnutí konstatující protiprávní jednání nebo ukládající pokutu*
(Nařízení Rady č. 17, články 2, 3, 6, 7 a 8 a čl. 21 odst. 1 a 2)

10. *Hospodářská soutěž – Pokuty – Rozhodnutí ukládající pokutu*

(Nařízení Rady č. 17)

11. *Žaloba na neplatnost – Žalobní důvody*

(Článek 230 čtvrtý pododstavec ES; nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 45/2001)

12. *Akty orgánů – Akty Komise – Pravomoc Komise posoudit veřejný charakter, který je třeba jejím aktům dát*

1. Akty nebo rozhodnutími, jež mohou být předmětem žaloby na neplatnost ve smyslu článku 230 ES, jsou opatření s právně závaznými účinky, jimiž mohou být dotčeny zájmy žalobce a která podstatným způsobem mění jeho právní postavení.

pododstavcem rozhodnutí 2001/462. To především znamená, že pokud úředník pro slyšení přijme rozhodnutí na základě tohoto ustanovení, je povinen dbát na dodržování profesního tajemství, pokud jde o informace, jež nevyžadují takovou speciální ochranu, jako je ochrana poskytovaná obchodnímu tajemství, a zejména informace, jež mohou být sděleny třetím osobám, jež mají právo být vyslechnuty ve své věci, avšak jejichž důvěrná povaha brání jejich zpřístupnění veřejnosti.

V tomto ohledu článek 9 rozhodnutí 2001/462 o mandátu úředníků pro slyšení v určitých řízeních ve věcech hospodářské soutěže směřuje k provedení ochrany informací, o nichž se Komise dověděla v rámci řízení o použití soutěžních pravidel, kterážto ochrana je upravena právem Společenství, po procesní stránce. Jeho první dva pododstavce, které odkazují na ochranu obchodního tajemství, se konkrétněji týkají zpřístupnění informací osobám, podnikům a sdružením podniků za účelem výkonu jejich práva být vyslechnuty v rámci řízení o použití soutěžních pravidel. Pokud jde naproti tomu o zpřístupnění informací veřejnosti obecně prostřednictvím jejich zveřejnění v *Úředním věstníku Evropských společenství*, tato ustanovení se použijí pouze přiměřeně v souladu s čl. 9 třetím

Navíc podle tohoto rozhodnutí je úředník pro slyšení rovněž povinen dbát na dodržování ustanovení nařízení č. 45/2001 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů orgány a institucemi Společenství

a o volném pohybu těchto údajů, pokud přijímá rozhodnutí, jímž na základě výše uvedeného článku 9 povoluje zpřístupnění informací.

řízení o použití soutěžních pravidel, informace získané na základě nařízení č. 17, na které se vztahuje závazek profesního tajemství, který zahrnuje oblast mimo rámec obchodního tajemství podniků.

Z toho plyne, že pokud úředník pro slyšení přijme rozhodnutí na základě čl. 9 třetího pododstavce rozhodnutí 2001/462, nesmí se omezit jen na zkoumání, zda znění rozhodnutí přijatého na základě nařízení č. 17, které má být zveřejněno, obsahuje obchodní tajemství nebo jiné informace požívající obdobné ochrany. Musí rovněž ověřit, zda toto znění obsahuje jiné informace, které nemohou být zpřístupněny veřejnosti buď z důvodu pravidel práva Společenství, která je specificky chrání, nebo z důvodu, že patří mezi informace, které svou povahou spadají pod závazek profesního tajemství. Rozhodnutí úředníka pro slyšení tudíž má právně závazné účinky v rozsahu, v němž se vyslovuje k tomu, zda text, jenž má být zveřejněn, obsahuje takové informace.

V tomto ohledu je nutné rozlišovat mezi ochranou, kterou je nutné poskytnout informacím, na které se vztahuje závazek profesního tajemství ve vztahu k osobám, podnikům nebo sdružením podniků, které mají právo být vyslechnuty v rámci řízení o použití soutěžních pravidel, a ochranou, kterou je třeba poskytnout takovým informacím ve vztahu k veřejnosti obecně.

(viz body 26, 28, 31–34)

2. Článek 20 odst. 2 nařízení č. 17 stanoví, že ochrany poskytnuté právem Společenství požívají zejména informace, o nichž se Komise dověděla v rámci

Povinnost úředníků a zaměstnanců orgánů nevyzrazovat informace, na které se vztahuje závazek profesního tajemství, jež mají k dispozici, uvedená v článku 287 ES a provedená v oblasti pravidel hospodářské soutěže použitelných na podniky čl. 20 odst. 2 nařízení č. 17, je totiž zmírněna ve vztahu k osobám, jimž čl. 19 odst. 2 uvedeného nařízení dává právo být vyslechnuty. Komise může takovým osobám sdělit některé informace, na něž se vztahuje závazek profesního tajemství, pokud je toto sdělení nezbytné pro řádný průběh šetření. Tato

možnost však neplatí pro obchodní tajemství, jemuž je zaručena zvláštní ochrana. Informace, na které se vztahuje závazek profesního tajemství, nemohou naproti tomu být zpřístupněny veřejnosti obecně bez ohledu na to, zda se jedná o obchodní tajemství, nebo jiné důvěrné informace.

se toto řízení vztahuje, má tudíž v zásadě právní zájem jednat vůči rozhodnutí úředníka pro slyšení o zveřejnění nedůvěrného znění rozhodnutí Komise o uložení pokuty za porušení soutěžních pravidel.

Nutnost takového rozdílného zacházení je tedy odůvodněna tím, že pojem obchodního tajemství zahrnuje informace, u nichž nejen zpřístupnění veřejnosti, ale i pouhé předání právnímu subjektu odlišnému od subjektu poskytujícího informaci může závažným způsobem poškodit jeho zájmy.

(viz body 28–30)

Zveřejnění oznámení námitek třetí osobou nemá vliv na právní zájem tohoto podniku. I kdyby totiž byly informace obsažené v těchto dokumentech totožné s informacemi, jež jsou uvedeny ve sporných částech rozhodnutí o uložení pokut, dosah tohoto rozhodnutí je zcela odlišný od dosahu oznámení námitek. To má dát zúčastněným osobám možnost vyjádřit jejich stanovisko k poznatkům předběžně zjištěným Komisí k jejich tíži. Rozhodnutí o uložení pokut naproti tomu obsahuje popis skutečností, které Komise považuje za prokázané. Zveřejnění oznámení námitek, ať již může zúčastněným osobám způsobit jakoukoli škodu, tedy nemůže zbavovat adresáty rozhodnutí o uložení pokut zájmu uplatnit, že zveřejněné znění tohoto rozhodnutí obsahuje informace chráněné před jejich zpřístupněním veřejnosti.

3. Účelem článku 20 nařízení č. 17 a článku 287 ES, týkajících se profesního tajemství, je zejména ochrana osob, na něž se vztahuje řízení o použití soutěžních pravidel na základě nařízení č. 17, před škodou, jež může vzniknout ze zpřístupnění informací, které Komise získala v rámci tohoto řízení. Podnik, na něž

Stejně tak zájem adresáta rozhodnutí na napadení tohoto rozhodnutí nemůže být

popřen z důvodu, že toto rozhodnutí již bylo vykonáno, neboť zrušení takového rozhodnutí může mít samo o sobě právní účinky, zejména může ukládat Komisi, aby přijala opatření ke splnění povinností vyplývajících z rozsudku Soudu, a zabránit tak Komisi v opakování takové praxe.

Konečně skutečnost, že okolnosti, které žalobkyni přiměly k podání návrhu na odklad vykonatelnosti napadeného rozhodnutí, již neexistují, neznamená, že by zanikl právní zájem na jeho zrušení.

(viz body 42–45)

4. Povinnost Komise zveřejňovat v souladu s čl. 21 odst. 1 nařízení č. 17 rozhodnutí, která přijímá na základě článku 3 tohoto nařízení, se vztahuje na všechna rozhodnutí konstatující protiprávní jednání nebo ukládající pokutu, aniž by bylo nezbytné vědět, zda rovněž obsahují příkaz ukončit protiprávní jednání či zda je takový příkaz odůvodněn s ohledem na okolnosti daného případu.

(viz bod 58)

5. Zásada legality je v právu Společenství uznána v tom smyslu, že vyžaduje, aby sankce, a to i mimotrestní povahy, mohla být uložena pouze v případech, že spočívá na jasném a jednoznačném právním základě.

Ze zásady legality však nelze vyvodit zákaz zveřejňovat akty přijaté orgány, pokud toto zveřejnění není výslovně upraveno Smlouvami nebo jiným obecně závazným aktem. Za současného stavu práva Společenství by takový zákaz byl neslučitelný s článkem 1 EU, podle něž jsou v Evropské unii „rozhodnutí přijímána co nejotevřeněji“.

(viz body 68–69)

6. Zásada otevřenosti, zakotvená v článku 1 EU, podle které jsou „rozhodnutí přijímána co nejotevřeněji“, se odráží v článku 225 ES, který za určitých podmínek zaručuje právo občanů na přístup k dokumentům orgánů. Tato zásada je mimoto vyjádřena zejména článkem 254 ES, který podmiňuje vstup některých aktů orgánů v platnost jejich zveřejněním, a mnoha ustanoveními práva Společenství, která stejně jako čl. 21 odst. 1 nařízení č. 17 nařizují orgánům zveřejňovat jejich činnosti. V souladu s touto zásadou a při neexi-

stenci ustanovení výslovně nařizujících nebo zakazujících zveřejňování je možnost orgánů zveřejňovat akty, které přijaly, pravidlem, z něhož existují výjimky v rozsahu, v němž právo Společenství, zejména prostřednictvím ustanovení zaručujících dodržování profesního tajemství, brání zpřístupnění těchto aktů nebo některých informací v nich obsažených.

Aby tyto informace spadaly svou povahou pod závazek profesního tajemství, je nejprve nezbytné, aby byly známy pouze omezenému počtu osob. Dále se musí jednat o informace, jejichž zpřístupnění může způsobit vážnou škodu osobě, která je poskytla, nebo třetím osobám. Konečně je nezbytné, aby zájmy, jež by mohly být poškozeny zpřístupněním informace, byly objektivně hodné ochrany. Posouzení důvěrné povahy informace tak vyžaduje zvážení legitimních zájmů, které brání jejímu zpřístupnění, a obecného zájmu, který požaduje, aby činnosti orgánů Společenství probíhaly co nejotevřeněji.

(viz bod 69)

7. Ani článek 287 ES, ani nařízení č. 17 výslovně neuvádějí, na které informace mimo obchodního tajemství se vztahuje závazek profesního tajemství. V tomto ohledu nelze z čl. 20 odst. 2 nařízení č. 17 vyvodit, že by tomu tak bylo v případě všech informací získaných na základě uvedeného nařízení, s výjimkou těch, jejichž zveřejnění je povinné podle jeho článku 21. Článek 20 odst. 2 nařízení č. 17, který provádí článek 287 ES v oblasti pravidel hospodářské soutěže použitelných na podniky, totiž stejně jako toto ustanovení Smlouvy brání výlučně zpřístupnění informací, „které svou povahou spadají pod závazek profesního tajemství“.

Zvážení obecného zájmu na transparentnosti jednání na úrovni Společenství a zájmů, které mu mohou odporovat, bylo zákonodárcem Společenství uskutečněno v různých aktech sekundárního práva, zejména nařízením č. 45/2001 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů orgány a institucemi Společenství a o volném pohybu těchto údajů a nařízením č. 1049/2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise. Je sice pravda, že pojem „profesní tajemství“ spadá do primárního práva, neboť je obsažen v článku 287 ES, a že sekundární právo nemůže

v žádném případě měnit ustanovení Smlouvy, avšak výklad Smlouvy provedený zákonodárcem Společenství ohledně otázky, která v ní není výslovně upravena, představuje významnou indicii o způsobu, jakým má být ustanovení chápáno.

č. 45/2001 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů orgány a institucemi Společenství a o volném pohybu těchto údajů. Tento článek naproti tomu nebrání zveřejnění informací, o nichž má veřejnost právo se dovědět prostřednictvím práva na přístup k dokumentům.

Z toho plyne, že pokud taková ustanovení sekundárního práva zakazují zpřístupnění informací veřejnosti nebo vylučují přístup veřejnosti k dokumentům, které tyto informace obsahují, musí být na tyto informace nahlíženo tak, že se na ně vztahuje závazek profesního tajemství. Pokud má veřejnost naopak právo na přístup k dokumentům obsahujícím některé informace, nelze na tyto informace nahlížet tak, že svou povahou spadají pod závazek profesního tajemství.

(viz bod 75)

(viz body 70–72, 74)

8. Pokud jde o zveřejnění rozhodnutí Komise přijatých na základě nařízení č. 17, článek 20 tohoto nařízení kromě zpřístupnění obchodního tajemství zakazuje zejména zveřejnění informací, na něž se vztahují výjimky z práva na přístup k dokumentům upravené v článku 4 nařízení č. 1049/2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise nebo které jsou chráněny jinými pravidly sekundárního práva, jako je nařízení

9. Článek 21 odst. 2 nařízení č. 17 musí být vykládán v tom smyslu, že omezuje povinnost uloženou Komisi v prvním odstavci zveřejňovat její rozhodnutí přijatá na základě článků 2, 3, 6, 7 a 8 na uvedení zúčastněných stran a na „hlavní obsah“ těchto rozhodnutí za účelem zjednodušení úlohy Komise informovat o nich veřejnost, zejména s ohledem na jazyková omezení spojená s jejich zveřejněním v *Úředním věstníku Evropských společenství*. Toto ustanovení naproti tomu neomezuje možnost Komise zveřejnit úplné znění jejich rozhodnutí, považuje-li to za účelné a dovolují-li to její prostředky, s výhradou dodržování profesního tajemství.

Komise tedy sice podléhá obecné povinnosti zveřejňovat pouze nedůvěrná znění svých rozhodnutí, avšak k tomu, aby bylo zaručeno dodržování této povinnosti, není nutné vykládat čl. 21 odst. 2 v tom smyslu, že přiznává adresátům rozhodnutí přijatých na základě článků 2, 3, 6, 7 a 8 nařízení č. 17 zvláštní právo, které by jim umožňovalo podávat námitky proti zveřejnění v Úředním věstníku Komise (a případně na internetové stránce tohoto orgánu) informací, byť nedůvěrných, které nejsou „hlavní“ pro pochopení výroku těchto rozhodnutí.

10. Zahrnutí skutkových zjištění vztahujících se ke kartelové dohodě do rozhodnutí o uložení pokut nemůže být podmíněno tím, že Komise má pravomoc konstatovat příslušné protiprávní jednání, nebo tím, že Komise skutečně takové protiprávní jednání konstatovala. Komise je totiž oprávněna v rozhodnutí, jímž konstatuje protiprávní jednání a ukládá sankci, vylíčit skutkové a historické souvislosti, do nichž je dotčené jednání zasazeno. To platí i pro zveřejnění tohoto popisu, neboť tento popis může být užitečný k tomu, aby zainteresované veřejnosti umožnil plně pochopit důvody takového rozhodnutí. V tomto ohledu Komisi přísluší posoudit účelnost zahrnutí takových skutečností.

Krom toho zájem podniku, účastníka kartelové dohody, aby veřejnosti nebyly zpřístupněny podrobnosti o jeho protiprávním jednání, nezasluhuje zvláštní ochranu s ohledem na zájem veřejnosti znát co nejobširněji důvody jakéhokoli jednání Komise, zájem hospodářských subjektů vědět, která jednání je mohou vystavit sankcím, a zájem osob poškozených protiprávním jednáním znát jeho podrobnosti, aby mohly případně uplatnit svá práva vůči sankcionovaným podnikům.

(viz bod 89)

(viz body 76–78, 88)

11. Cílem nařízení č. 45/2001 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů orgány a institucemi Společenství a o volném pohybu těchto údajů je ochrana fyzických osob v souvislosti se zpracováním

osobních údajů. Právnícká osoba nepatří do okruhu osob, jejichž ochranu má toto nařízení zaručovat, a nemůže se tedy domáhat údajného porušení pravidel, která stanoví.

(viz bod 95)

12. Komise má mimo rámec zveřejňovacích povinností, které jí jsou uloženy zejména nařízením č. 17, značný prostor pro posouzení, případ od případu, veřejného charakteru, který je třeba dát jejím aktům. Není v tomto ohledu nikterak

povinna nakládat s akty téže povahy totožným způsobem. Zásada rovného zacházení především Komisi nezakazuje zpřístupnit texty, jež mají být zveřejněny v *Úředním věstníku Evropských společností*, ale u nichž ještě nemá k dispozici všechny úřední jazyky, dříve na její internetové stránce v dostupných jazycích nebo v jazycích nejlépe známých zainteresované veřejnosti. V tomto ohledu je skutečnost, že jsou k dispozici pouze některá jazyková znění, dostatečnou odlišností odůvodňující toto rozdílné zacházení.

(viz bod 102)