



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Milana Procházky a soudkyň Mgr. Ing. Veroniky Baroňové a JUDr. Ing. Venduly Sochorové ve věci

žalobce: **Mgr. J. K.**
zastoupeného advokátem Mgr. Filipem Svobodou
sídlem Prvního pluku 347/12a, Praha

proti
žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**
sídlem tř. Kpt. Jaroše 7, Brno

o žalobě proti rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 26. 2. 2018, č. j. ÚOHS-R12/2018/IN-05772/2018/310/TFr

takto:

- I. Rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 26. 2. 2018, č. j. ÚOHS-R12/2018/IN-05772/2018/310/TFr, se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 11 228 Kč, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce Mgr. Filipa Svobody, advokáta.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žádostí ze dne 21. 12. 2017 požádal žalobce podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „zákon o svobodném přístupu k informacím“) žalovaného o poskytnutí „*prvostupňového rozhodnutí Úřadu ze dne 14. 12. 2017, jímž byla společnosti České dráhy, a.s. uložena pokuta ve výši 367 805 000 Kč za zneužití dominantního postavení*“.
2. Rozhodnutím ze dne 4. 1. 2018, č. j. ÚOHS-V0261/2017/IN-00190/2018/130/JDa, žalovaný podle § 15 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím žádost žalobce o poskytnutí informace odmítl, a to z důvodů uvedených v § 2 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím, ve spojení s § 20 odst. 1 písm. c) zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže.
3. Předseda žalovaného napadeným rozhodnutím rozklad žalobce zamítl a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil.

II. Obsah žaloby

4. Žalobce v podané žalobě popsal průběh dosavadního řízení před správními orgány a namítal, že žalovaný nesprávně aplikoval § 2 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím, ve spojení s § 20 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně hospodářské soutěže.
5. Ustanovení § 20 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně hospodářské soutěže nepředstavuje speciální ustanovení k zákonu o svobodném přístupu k informacím, neboť není formulováno jako důvod pro odmítnutí žádosti o informace. Účelem zákonem stanovené povinnosti žalovaného zveřejňovat pravomocná rozhodnutí podle uvedeného ustanovení je efektivní ochrana hospodářské soutěže prostřednictvím veřejné informovanosti. Účel zákona o svobodném přístupu k informacím je odlišný – jedná se o provedení práva na informace zakotvené v Listině základních práv a svobod.
6. Výklad provedený žalovaným, podle kterého z § 20 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně hospodářské soutěže *a contrario* vyplývá zákaz zveřejňování informací o nepravomocných rozhodnutích, je nesprávný. Výkladem *a contrario* uvedeného ustanovení lze dospět pouze k závěru, že žalovaný není ze zákona povinen zveřejňovat jiná než pravomocná rozhodnutí. Tento závěr nevylučuje povinnosti žalovaného zveřejnit informaci na základě zákona o svobodném přístupu k informacím.
7. Žalobce namítal, že žalovaný měl na projednávanou věc aplikovat rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 19. 12. 2014, č. j. 29 A 55/2013 - 50, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 3. 2016, č. j. 3 As 66/2015 - 30, vztahující se k § 123 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, neboť toto ustanovení je shodné právě s § 20 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně hospodářské soutěže.
8. Nesprávná je rovněž argumentace žalovaného, dle které by poskytnutím požadované informace mohlo dojít k porušení ochrany citlivých informací a porušení práv uvedených v čl. 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Nepřípadná je rovněž aplikace testu proporcionality a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/98/ES ze dne 17. 11. 2003 o opakovaném použití informací veřejného sektoru a nařízení Evropského

parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001 ze dne 30. 5. 2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise. Nařízení a směrnice nejsou ve věcech spadajících do působnosti zákona o svobodném přístupu k informacím použitelným předpisem a při rozhodování o poskytnutí informací se použije výlučně zákon o svobodném přístupu k informacím.

9. Žalobce proto navrhl, aby soud napadené rozhodnutí, jakož i rozhodnutí správního orgánu I. stupně, zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Dále navrhl, aby soud nařídil žalovanému poskytnout odmítnuté informace v rozsahu žádosti ze dne 21. 12. 2017.

III. Vyjádření žalovaného

10. Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě pokládal napadené rozhodnutí za správné a zákonné. Dle jeho názoru mají žalobcem uváděné rozsudky na projednávanou věc pouze omezený dopad. Žalovaný postupoval podle odlišné právní úpravy obsažené v § 20 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně hospodářské soutěže, nikoliv podle § 123 zákona o veřejných zakázkách. Režim poskytování správních rozhodnutí v oblasti veřejných zakázek je velmi odlišný od poskytování správních rozhodnutí v dalších oblastech, nad kterými žalovaný dozoruje, tedy především v oblasti hospodářské soutěže a významné tržní síly.
11. Žalovaný si byl vědom skutečnosti, že při vyřizování žádostí má obecně postupovat podle zákona o svobodném přístupu k informacím, avšak při poskytování požadovaných správních rozhodnutí musí respektovat podmínky a omezení obsažené v § 20 zákona o ochraně hospodářské soutěže. Samotná úprava zákona o svobodném přístupu k informacím je velmi obecná a nemůže zohlednit všechny situace, které v praxi při poskytování informací vyplynou. V takových případech je třeba zohlednit speciální úpravu obsaženou v jednotlivých zákonech.
12. Ustanovení § 20 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně hospodářské soutěže je nutno vykládat v kontextu právního řádu jako celku. Jak uvádí sám žalobce, jiné osoby než účastník řízení mají do správního spisu přístup při splnění podmínek podle § 38 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále též „správní řád“). Dovozením, že § 20 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně hospodářské soutěže představuje *lex specialis* k § 2 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím, nedochází k tomu, že by bylo ve věcech ochrany hospodářské soutěže či významné tržní síly paušálně vyloučeno zpřístupnění nepravomocného rozhodnutí, neboť při splnění podmínek § 38 odst. 2 správního řádu bude požadované nepravomocné rozhodnutí zpřístupněno, a to v rámci nahlížení do spisu.
13. Žalovaný tak měl za to, že pokud by žalobci nepravomocné rozhodnutí v dané věci poskytl, mohlo by se jednat o porušení práva na svobodné podnikání účastníka předmětného řízení podle čl. 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, kterému je třeba dát přednost před právem na svobodný přístup k informacím.
14. Navrhl proto, aby krajský soud žalobu zamítl.

IV. Posouzení věci soudem

15. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí předsedy žalovaného v mezích uplatněných žalobních bodů. Ověřil přitom, zda rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (*ex offio*), a vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodnutí žalovaného.
16. Soud rozhodl o žalobě bez nařízení jednání v souladu s § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“). Dospěl přitom k závěru, že žaloba je důvodná.
17. V projednávané věci je stěžejní posouzení právní otázky, zda § 20 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně hospodářské soutěže (podle kterého žalovaný - kromě pravomocí dle jiných ustanovení tohoto zákona - zveřejňuje návrhy na povolení spojení soutěžitelů a svá pravomocná rozhodnutí) je speciální právní normou, která bez dalšího vylučuje, aby žalovaný podle zákona o svobodném přístupu k informacím poskytl nepravomocné rozhodnutí týkající se ochrany hospodářské soutěže.
18. Krajský soud na tomto místě předesílá, že touto otázkou se již ve své rozhodovací činnosti komplexně zabýval, a to v rozsudcích ze dne 29. 6. 2018, č. j. 29 A 219/2017 - 45, a ze dne 30. 5. 2019, č. j. 31 A 136/2017 - 42, stejně jako Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 13. 1. 2020, č. j. 7 As 245/2019 - 28.
19. V uvedených rozsudcích krajský soud i Nejvyšší správní soud dospěly k závěru, že § 20 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně hospodářské soutěže neobsahuje žádnou výjimku z úpravy zákona o svobodném přístupu k informacím. Naopak zcela mimo režim zákona o svobodném přístupu k informacím rozšiřuje okruh informací, které žalovaný poskytuje. Postup žalovaného, který na základě tohoto ustanovení odmítá poskytnout nepravomocná rozhodnutí, tak nemá oporu v zákoně.
20. Ani v nyní souzené věci krajský soud neshledal důvod se od uvedených závěrů odchýlovat. Proto pouze ve stručnosti shrnuje hlavní důvody, které jej vedly k vyslovenému závěru. Předně uvádí, že na projednávanou věc je nutné vztáhnout obecné závěry obsažené v rozsudku ze dne 19. 12. 2014, č. j. 29 A 55/2013 - 50, a závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 3. 2016, č. j. 3 As 66/2015 - 30. V těchto rozhodnutích soudy označily za nesprávný postup žalovaného, který s odkazem na specialitu § 123 zákona o veřejných zakázkách odmítl podle zákona o svobodném přístupu k informacím poskytnout své nepravomocné rozhodnutí. Závěry učiněné v těchto rozsudcích (vyjádřené dále i v rozsudcích Nejvyššího správního ze dne 8. 10. 2015, č. j. 10 As 126/2015 - 33, a ze dne 20. 9. 2017, č. j. 9 As 230/2016 - 37) lze s ohledem na podobnost obou zákonných ustanovení použít i na řízení podle zákona o ochraně hospodářské soutěže, a to i přes žalovaným akcentované rozdíly obou zákonů a účastníků předmětných řízení.
21. Texty obou zákonných norem, tj. § 20 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně hospodářské soutěže

a § 123 zákona o veřejných zakázkách, jsou totiž obdobné a směřují ke stejnému cíli (podle zákona o veřejných zakázkách žalovaný průběžně uveřejňuje svá pravomocná rozhodnutí podle tohoto zákona na své internetové adrese; podle zákona o ochraně hospodářské soutěže žalovaný zveřejňuje svá pravomocná rozhodnutí). Ani jedno z ustanovení přitom nelze považovat za důvod pro odmítnutí žádosti o informace. Zákodárce se v tomto smyslu nevyjádřil ani v § 123 zákona o veřejných zakázkách, ani v § 20 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně hospodářské soutěže. Zákodárce v posledně uvedené normě pouze ukládá žalovanému nad rámec zákona o svobodném přístupu k informacím, které informace (rozhodnutí) má bez dalšího zveřejňovat. Uvedené ustanovení toliko upravuje, že žalovaný mimo zákon o svobodném přístupu k informacím zveřejňuje svá pravomocná rozhodnutí vydaná v oblasti ochrany hospodářské soutěže, a to nikoli adresně, nýbrž vůči celé společnosti. Jinými slovy, § 20 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně hospodářské soutěže (stejně jako § 123 zákona o veřejných zakázkách) není formulován jako důvod pro odmítnutí informace požadované na základě individuální žádosti.

22. Ani důvodová zpráva k zákonu o ochraně hospodářské soutěže pak nevypovídá o účelu § 20 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně hospodářské soutěže nic, co by navozovalo dojem, že by citované ustanovení mělo být vykládáno odlišně od zákona o veřejných zakázkách. Uvádí totiž,
že „pod písmeny a) a b) jsou pak vyjmenovány obecné pravomoci Úřadu, které nevyplynou z předchozích ustanovení, tj. nejsou výslovně uvedeny v hlavě II pro oblast dohod, v hlavě III pro oblast zneužití dominantního postavení, ani v hlavě IV pro oblast spojování soutěžitelů. Jedná se o pravomoci dozorové a informační, prostřednictvím kterých je Úřadem zajišťována efektivní ochrana hospodářské soutěže prostřednictvím soustavného výkonu dozoru nad dodržováním pravidel soutěže a prostřednictvím veřejné informovanosti“ [aplikované ustanovení obsahovalo v době přijetí zákona pouze odst. 1 písm. a) a b), které korespondovalo s aktuálním písm. c) aplikovaného ustanovení]. Jak vyplývá z důvodové zprávy k zákonu o ochraně hospodářské soutěže, ani v případě ustanovení § 20 odst. 1 písm. c) zákona nebylo smyslem eliminovat aplikaci zákona o svobodném přístupu k informacím, jak se snaží dovozovat žalovaný.
23. Krajský soud tak uzavírá, že § 20 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně hospodářské soutěže neobsahuje žádnou výjimku z úpravy zákona o svobodném přístupu k informacím. Naopak zcela mimo režim zákona o svobodném přístupu k informacím rozšiřuje okruh informací, které žalovaný poskytuje. Postup žalovaného, který na základě tohoto ustanovení odmítl žalobci poskytnout požadované nepravomocné rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 12. 2017, jímž byla společnosti České dráhy, a.s. uložena pokuta ve výši 367 805 000 Kč za zneužití dominantního postavení, neměl oporu v zákoně.
24. Námitku žalobce proto krajský soud posoudil jako důvodnou.
25. Podle § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím při soudním přezkumu rozhodnutí o odvolání na základě žaloby podle zvláštního právního předpisu soud přezkoumá, zda jsou dány důvody pro odmítnutí žádosti. Nejsou-li žádné důvody pro odmítnutí žádosti, soud zruší rozhodnutí o odvolání a rozhodnutí povinného subjektu o odmítnutí žádosti a povinnému subjektu nařídí požadované informace poskytnout.
26. Zatímco § 78 odst. 3 s. ř. s. ponechává na úvaze soudu, zda spolu s rozhodnutím odvolacího správního orgánu zruší i předcházející prvostupňové rozhodnutí, ustanovení

§ 16 odst. 4, věta druhá, zákona o svobodném přístupu k informacím žádný prostor pro úvahu soudu neposkytuje (srovnej rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 13. 6. 2013, č. j. 45 A 54/2012 - 92). Je-li naplněna hypotéza citovaného ustanovení, je soud povinen rozhodnutí odvolacího správního orgánu i správního orgánu I. stupně zrušit a nařídít správnímu orgánu I. stupně poskytnout požadované informace (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 6. 2014, č. j. 6 As 140/2013 - 155). Z posledně uvedeného rozsudku dále vyplývá, že v případě, nepostupuje-li soud podle § 16 odst. 4 věta druhá zákona o svobodném přístupu k informacím a zruší-li pouze druhostupňové rozhodnutí, resp. nenařídí povinnému subjektu poskytnutí požadovaných informací, je povinen tento postup odůvodnit.

27. Správní orgány v projednávané věci podle § 15 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím žádost žalobce o poskytnutí informace odmítly z důvodu podle § 2 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím, neboť se jedná o informaci, na kterou se citovaný zákon nevztahuje. Správní orgány se tedy vůbec nezabývaly tím, zda existují důvody pro odmítnutí žádosti, jak jsou vymezeny v § 7 až § 11 zákona o svobodném přístupu k informacím. Soud by postupem podle § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím, tj. nařízením správnímu orgánu poskytnutí požadované informace, zcela nahrazoval úvahu správních orgánů, respektive rozhodoval o otázce, která dosud vůbec nebyla správními orgány posouzena, což mu nepřísluší (srovnej shodně FUREK, A., ROTHANZL, L., JIROVEC, T.: *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 858). Z tohoto důvodu krajský soud nepostupoval podle § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím.

V. Závěr a náklady řízení

28. Krajský soud tak z výše uvedených důvodů rozhodnutí předsedy žalovaného pro nezákonnost zrušil (§ 78 odst. 1 s. ř. s.) a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). V dalším řízení je správní orgán vázán právním názorem soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
29. O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl.
30. Žalobce dosáhl v řízení o žalobě plného úspěchu, a proto má právo na náhradu nákladů řízení vůči žalovanému. Odměna žalobcova advokáta a náhrada hotových výdajů byla stanovena podle § 35 odst. 2 s. ř. s. a vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů. V daném případě se jednalo o dva úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, sepis žaloby) a dva tzv. režijní paušály, a to ve výši $2 \times 3\,100$ Kč a 2×300 Kč [§ 7 bod 5., § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a), d), § 13 odst. 4 advokátního tarifu], tedy celkem 6 800 Kč.
31. Protože advokát žalobce je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšují se náklady řízení o částku 1428 Kč, odpovídající příslušné výši daně (21 %), kterou je povinen z odměny za zastupování

a z náhrad hotových výdajů odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty (§ 57 odst. 2 s. ř. s.). Žalobci dále přísluší náhrada za zaplacený soudní poplatek za žalobu ve výši 3 000 Kč. Celkem tedy byla žalobci vůči žalovanému přiznána náhrada nákladů ve výši 11 228 Kč. K jejímu zaplacení soud určil žalovanému přiměřenou lhůtu.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat do dvou týdnů po jeho doručení kasační stížnost. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních právních předpisů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 27. února 2020

Mgr. Milan Procházka
předseda senátu