



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Davida Rause, Ph.D. a soudců Mgr. Kateřiny Kopečkové, Ph.D. a Mgr. Petra Šebka v právní věci žalobce: **O2 Czech Republic a.s.**, se sídlem Praha 4, Za Brumlovkou 266/2, zastoupený JUDr. Petrem Přecechtělem, advokátem, BBH, advokátní kancelář, s.r.o., se sídlem Praha 1, Klimentská 1207/10, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem Brno, tř. Kpt. Jaroše 7, o žalobě proti rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 5.12.2013, č.j. ÚOHS-R194/2013/HS-23755/2013/320/EDy,

t a k t o :

I. Rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 5.12.2013, č.j. ÚOHS-R194/2013/HS-23755/2013/320/EDy, se **zrušuje** a věc se **vrací** žalovanému k dalšímu řízení.

II. Žalovaný **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

III. Žalovaný je **povinen** nahradit žalobci náklady řízení ve výši 15 762 Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám JUDr. Petra Přecechtěla, advokáta, BBH, advokátní kancelář, s.r.o., se sídlem Praha 1, Klimentská 1207/10.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce se podanou žalobou domáhá zrušení rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 5.12.2013, č.j. ÚOHS-R194/2013/HS-23755/2013/320/EDy, kterým byl zamítnut žalobcův rozklad a potvrzeno usnesení Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 14.6.2013, č.j. ÚOHS-V74/2013/NH-9669/2013/830. Žalobce se podanou žalobou domáhá rovněž zrušení i tohoto prvostupňového rozhodnutí.

I. Podstata věci

Žalobce podal žádost o umožnění nahlédnutí do spisu vedeného žalovaným pod sp. zn. S109/2011/DP. Tento spis je veden ve věci podezření, že žalobce zneužil své dominantní postavení. Dne 14.6.2013 pod č.j. ÚOHS-V74/2013/NH-9669/2013/830 vydal žalovaný usnesení, kterým žádosti žalobce o nahlédnutí do tzv. vedlejších spisů vedených pod sp. zn. P615/2008/DP, D308/2012/IN a D465/2012/NH nevyhověl.

Tzv. vedlejší spis „P615/2008/DP“ je spisem vedeným ve fázi předběžného šetření, jež vyústilo v zahájení správního řízení se žalobcem pod sp. zn. S109/2011/DP; žalobce je jediným účastníkem tohoto správního řízení.

Tzv. vedlejší spis „D465/2012/NH“ je spisem, který je u žalovaného samostatně veden o žádosti třetí osoby o nahlédnutí do spisu vedeného se žalobcem ve věci sp. zn. S109/2011/DP.

Tzv. vedlejší spis „D308/2012/IN“ je spisem, který je u žalovaného samostatně veden ohledně žádosti žalobce o poskytnutí informací o vztahu, spolupráci a komunikaci vedené mezi žalovaným a CRS Economics s.r.o.

Odepření nahlédnutí do prvních dvou spisů („P615/2008/DP“ a „D465/2012/NH“) je opřeno o argumentaci žalovaného, podle které žalobce není účastníkem řízení a neprokázal právní zájem či jiný důvod pro nahlédnutí. Odepření nahlédnutí do třetího spisu („D308/2012/IN“) žalovaný odůvodnil tím, že tento spis nemá k dispozici, neboť jej předal (zdejšímu) soudu v řízení vedeném u (zdejšího) soudu pod sp. zn. 62 Af 103/2012.

Proti usnesení žalovaného o nevyhovění žádosti o nahlédnutí do uvedených spisů podal žalobce rozklad, který byl nyní napadeným rozhodnutím zamítnut a toto prvostupňové usnesení žalovaného potvrzeno. Proti tomuto rozhodnutí o rozkladu podal žalobce žalobu.

II. Shrnutí žaloby

Žalobce namítá, že neumožnění nahlédnout do dokumentace vedené pod sp. zn. P615/2008/DP, sp. zn. D465/2012/NH a sp. zn. D308/2012/IN je ze strany žalovaného nezákonné. Předně žalobce zpochybňuje samotnou praxi žalovaného, který spisovou dokumentaci, jež přímo souvisí se správním řízením vedeným žalovaným, rozděluje na

spis „hlavní“ („S109/2011/DP“) a spisy „vedlejší“ („P615/2008/DP“, „D308/2012/IN“ a „D465/2012/NH“); to je podle žalobce postupem účelovým, v němž jsou konstruována odůvodnění omezování procesních práv žalobce ve správním řízení, které je proti němu (o podezření ze zneužití dominantního postavení) pod sp. zn. S109/2011/DP vedeno.

Žalobce dále ve vztahu ke spisům „P615/2008/DP“ a „D465/2012/NH“ zpochybňuje závěr žalovaného, že není účastníkem řízení; argumentuje tak, že spis „P615/2008/DP“ týkající se předběžného šetření má bezprostřední věcný, právní a časový vztah k předmětu správního řízení vedeného pod sp. zn. S109/2011/DP (v této souvislosti žalobce považuje za irrelevantní odkaz žalovaného na rozsudek zdejšího soudu ze dne 13.1.2011, č.j. 62 Af 69/2010-158, neboť v době, k níž se rozsudek váže, probíhalo ještě předběžné šetření, jež vyústilo v zahájení správního řízení). Žalobce navíc tvrdí, že mu svědčí i právní zájem k nahlédnutí do této dokumentace, a dovozuje, že jemu znepřístupněná část může mít zásadní význam pro postavení žalobce a možnost jeho procesní obrany v řízení vedeném pod sp. zn. S109/2011/DP. Žalobce pokládá za nezákonný a netransparentní postup žalovaného, který části spisové dokumentace, jež dle svého názoru považuje za relevantní, vnesl do tzv. hlavního spisu a ostatní části ponechal v tzv. vedlejších spisech a žalobci je znepřístupnil. Žalobce dále namítá, že zpřístupnění spisu jako celku nelze nahrazovat poskytnutím obsahu příslušné spisové dokumentace. Nadto žalovaný pro svůj postup podle žalobce neuvedl žádné důvody.

Spis „D465/2012/NH“ se pak týká nahlížení do spisu správního řízení vedeného pod sp. zn. S109/2011/DP třetí osobou, a tedy žalobce má za to, že mu svědčí právní zájem k nahlédnutí do této spisové dokumentace, neboť tímto způsobem může prověřit kdo a z jakého důvodu se nahlédnutí domáhá a jakým způsobem bylo s touto žádostí o nahlédnutí do spisu ze strany žalovaného naloženo. Informace, které byly žalobci poskytnuty v prvostupňovém rozhodnutí, shledává žalobce neúplné a neověřitelné. Podle žalobce má účastník řízení právo na to, aby svá jednotlivá procesní práva mohl uplatňovat přímo, bezprostředně a v plném rozsahu.

Ve vztahu ke spisu „D308/2012/IN“ pak žalobce argumentuje v tom směru, že fakt, že tento spis byl předán soudu, a tedy jej žalovaný neměl k dispozici, je z pohledu zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), a zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění pozdějších předpisů, irrelevantní. Žalovaný spis musí mít u sebe a je na něm, aby možnost nahlédnutí do něj zajistil (kupř. pořízením kopie).

Žalobce setrval na svém procesním postoji po celou dobu řízení před zdejším soudem, a to i na jednání, které ve věci proběhlo, a domáhá se zrušení jak napadeného, tak jemu předcházejícího prvostupňového rozhodnutí.

III. Shrnutí procesního stanoviska žalovaného

Žalovaný odkazuje na obsah prvostupňového i napadeného rozhodnutí a své právní závěry obhajuje. Žalobu pokládá za nedůvodnou.

Právní důvod k nahlédnutí do spisu „P615/2008/DP“ není dán, neboť převážná většina dokumentů obsažených v tomto spisu je obsažena i ve spisu „S109/2011/DP“, vůči němuž není žalobce v nahlížení nijak omezován. Nadto žalovaný poukazuje na to, že žalobci byl přípisem ze dne 4.7.2011, č.j. ÚOHS-10656/2011/820/JNo, zpřístupněn spisový přehled požadované spisové dokumentace a žalobce měl možnost jej porovnat se spisovým přehledem spisu „S109/2011/DP“. Žalovaný se v napadeném i v prvostupňovém rozhodnutí zabýval žádostí žalobce v souvislosti se splněním podmínek stanovených v § 38 odst. 2 správního řádu – a těm žalobce podle žalovaného nevyhověl.

K omezení přístupu žalobce ke spisu „D465/2012/NH“ žalovaný uvádí, že řízení dle § 38 odst. 2 správního řádu je řízením svého druhu, přičemž účastník „hlavního“ řízení není automaticky účasten řízení o nahlížení. Z tohoto důvodu je spisová dokumentace vedena odděleně od hlavního spisu. Žalovaný dodává, že nahlédnutí do spisu bylo třetí osobě odepřeno, žalobce tedy nemohl být nijak zasažen na svých právech a žádný právní zájem na nahlédnutí do tohoto spisu tedy neshledává.

Pokud jde o odepření nahlédnutí do spisu „D308/2012/IN“, tu žalovaný setrvává na své argumentaci, podle níž tento spis k dispozici neměl, neboť vyhověl výzvě soudu k jeho předložení, a tedy jej nemohl žalobci zpřístupnit.

Taktéž žalovaný setrval na svém procesním stanovisku po celou dobu řízení před zdejším soudem, a to i na jednání, které ve věci proběhlo, a navrhuje žalobu zamítnout.

IV. Posouzení věci

Žaloba byla podána včas (§ 72 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s.ř.s.“), osobou k tomu oprávněnou (§ 65 odst. 1 s.ř.s.).

Napadené rozhodnutí potvrzuje prvostupňové usnesení ohledně tří samostatných důvodů pro trojí nahlédnutí do tří spisů. Přípustnost i důvodnost žaloby v mezích uplatněných žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s.ř.s.) a podle skutkového a právního stavu ke dni rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s.ř.s.) je třeba posuzovat ve vztahu k nahlížení do všech tří tzv. vedlejších spisů samostatně.

Společné ve vztahu k přezkumu napadeného rozhodnutí je, že žalobce se podanou žalobou domáhá přístupu k tzv. vedlejším spisům, které se vztahují ke správnímu řízení vedenému žalovaným pod sp. zn. S109/2011/DP. Mezi žalobcem a žalovaným je nesporné, že žalobce žádal o nahlížení v době vedení správního řízení pod sp. zn. S109/2011/DP a že žalobce je jeho jediným účastníkem. Nesporné je též to,

že spis „P615/2008/DP“ je spisem vedeným ve fázi předběžného šetření, jež vyústilo v zahájení správního řízení se žalobcem pod sp. zn. S109/2011/DP, že spis „D465/2012/NH“ je spisem, který je u žalovaného samostatně veden o žádosti třetí osoby o nahlédnutí do spisu vedeného se žalobcem ve věci sp. zn. S109/2011/DP v průběhu vedení správního řízení, a že spis „D308/2012/IN“ je spisem, který je u žalovaného samostatně veden ohledně žádosti žalobce o poskytnutí informací o vztahu, spolupráci a komunikaci vedené mezi žalovaným a CRS Economics s.r.o.

Mezi žalobcem a žalovaným je sporná 1. zákonnost (správnost) praxe vedení tzv. vedlejších spisů a 2. existence důvodů pro odepření nahlédnutí v jednotlivých třech případech do těchto tzv. vedlejších spisů.

Základní premisou úvah zdejšího soudu (ohledně přípustnosti i důvodnosti žaloby) je povinnost správního orgánu řádně (zákonně) vést spis. Pokud jde o tuto povinnost, podstatné je, že podle § 17 odst. 1 správního řádu se v každé věci zakládá spis. Každý spis musí být označen spisovou značkou. Spis tvoří zejména podání, protokoly, záznamy, písemná vyhotovení rozhodnutí a další písemnosti, které se vztahují k dané věci. Přílohou, která je součástí spisu, jsou zejména důkazní prostředky, obrazové a zvukové záznamy a záznamy na elektronických médiích. Spis musí obsahovat soupis všech svých součástí, včetně příloh, s určením data, kdy byly do spisu vloženy.

Ostatně i § 65 odst. 1 zákona č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů, ukládá povinnost při vyřizování dokumentů všechny dokumenty týkající se téže věci spojit ve spis.

„Věcí“, v níž se zakládá „spis“, tu je „věc“ spočívající v „podezření ze zneužití dominantního postavení žalobcem“, pro které je vedeno „správní řízení sp. zn. S109/2011/DP“; v takto vymezené věci je tedy žalovaný podle § 17 odst. 1 správního řádu jediný spis založit a vkládat do něj vše (a v jakékoli formě – listinné i elektronické), co se k takto vymezené věci vztahuje. Listinami, popř. záznamy na elektronických médiích, vztahujícími se k věci jsou přitom jak veškeré důkazní prostředky, které v souvislosti s podezřením ze zneužití dominantního postavení žalovaný shromáždil (není rozhodné, zda nakonec v rámci hodnocení budou svědčit ve prospěch či v neprospěch žalobce anebo zda pro hodnocení věci budou nakonec žalovaným považovány za irelevantní, a tedy žádná skutková zjištění z nich žalovaný pro hodnocení věci nakonec neučiní; není rovněž rozhodné, „od koho“ je žalovaný získal), tak veškeré listiny kompletně dokládající procesní postup žalovaného v samotném správním řízení i před jeho zahájením ve fázi předběžného šetření (tj. kdy, jak a na koho se žalovaný ve věci obrátil a odkud, od koho a jakým způsobem byly žalovanému poskytnuty listiny či záznamy na elektronických médiích), což dokládá výslednou celkovou „procesní stopu“ postupu žalovaného ve věci samé.

Správní spis tedy nutně tvoří všechny dokumenty týkající se téže věci (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31.3.2010 ve věci sp. zn. 1 Afs 58/2009), a to bez ohledu na to, zda a nakolik budou v rámci konečného hodnocení věci využity, a bez ohledu na to, zda je pro hodnocení věci žalovaný (a v rámci své procesní obrany i žalobce) bude pokládat za relevantní či nikoli.

Nemůže tak obstát postup, v rámci něhož budou shromážděné dokumenty týkající se téže věci jakkoli selektovány na základě průběžných úvah ohledně jejich relevance pro konečné hodnocení a ve spisu žurnalizovány pouze ty, které se budou žalovanému jevit jako z jakýchkoli důvodů „vyhovující k žurnalizaci“. Již v rozsudku ze dne 30.5.2014 ve věci sp. zn. 62 Af 103/2012 (věc téhož žalobce a téhož žalovaného týkající se přístupu k informacím, shodou okolností právě těch, jež dokumentovaly komunikaci žalovaného s CRS Economics s.r.o.) zdejší soud žalovaného zavázal právním názorem, podle něhož veškeré informace, které mají být podkladem rozhodnutí ve věci, a to bez ohledu na to, zda byly získány v samotném správním řízení nebo již ve fázi předběžného šetření, musí být jako podklad rozhodnutí řádně žurnalizovány ve správním spisu (byť by pocházely z doby předběžného šetření a po zahájení správního řízení by byly do správního spisu založeny), přitom takto žurnalizovány ve správním spisu musí být nejen ty podklady, jež svědčí v neprospěch žalobce coby osoby podezřelé ze spáchání správního deliktu (tu tedy žalobce), nýbrž i podklady, jež případně svědčí v jeho prospěch, a to včetně podkladů zaznamenávajících „procesní stopu“ jejich opatřování. Tento rozsudek byl poté potvrzen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 7.4.2015 ve věci sp. zn. 6 As 136/2014.

Tento výchozí postoj, jenž ve výsledku znamená povinnost žalovaného vést v každé jednotlivé věci, jež je dána předmětem podezření z porušení zákona, byť by nejprve bylo toto podezření prošetřováno před zahájením správního řízení (veškerá argumentace ohledně práv osoby podezřelé z porušení zákona ve fázi před zahájením správního řízení je obsažena v rozsudku zdejšího soudu ze dne 13.1.2011 ve věci sp. zn. 62 Af 69/2010, jenž je žalobci i žalovanému znám), jeden správní spis, v němž bude postupně žurnalizováno vše, co se k takto vymezené věci vztahuje, nemá zdejší soud důvod měnit ani v nyní posuzované věci.

Jestliže by tedy žalovaný ve správním řízení postupoval tak, že by ze spisu, jenž ve správním řízení vede, vyčleňoval či do něj nezařazoval listiny či záznamy na elektronických nosičích, které sám svojí činností anebo od jiných osob na základě výzev či od jiných osob *ex privata industria* získal v rámci jakékoli administrativní procedury (ať už ve správním řízení či před jeho zahájením ve fázi předběžného šetření) související s věcí do své dispozice, a tyto zneprístupňoval (nevztahuje-li se na jejich obsah jakákoli zákonem výslovně předvídaná výluka z jejich zpřístupnění coby součásti správního spisu), jednalo by se o postup nezákonný. Nemůže být pod právní ochranou postup, který je založen na diskreci správního orgánu ohledně zařazení konkrétní listiny či záznamu na elektronickém nosiči, který bezprostředně vznikl či

který se do dispozice správního orgánu dostal v souvislosti s postupem tohoto správního orgánu v rámci jeho působnosti. Takový postup nemůže být pod právní ochranou pochopitelně ani s odkazem na jakýkoli vnitřní předpis upravující činnost správního orgánu (tu žalovaného).

Je-li správní řízení ve věci sp. zn. S109/2011/DP vedeno, pak právě uvedené se ve vztahu k posouzení nyní napadeného rozhodnutí a přípustnosti a důvodnosti žaloby proti němu promítá následujícím způsobem:

Pokud jde o spis „P615/2008/DP“, ten musí být v jeho kompletní podobě součástí spisu „S109/2011/DP“. Zdejšímu soudu je známo (rozsudek zdejšího soudu ze dne 13.1.2011 ve věci sp. zn. 62 Af 69/2010), a sporné to není ani mezi žalobcem a žalovaným, že spis „P615/2008/DP“ byl veden ve fázi předběžného šetření, jež v zahájení správního řízení pod sp. zn. S109/2011/DP nakonec vyústilo. Vše, co se vztahuje k podezření, pro které bylo nejprve vedeno předběžné šetření a následně správní řízení, ať už jde přímo o podklad rozhodnutí, jež bude v budoucnu vydáno (ať už půjde o jakékoli rozhodnutí), anebo o doklad o veškerých procesních krocích žalovaného, musí být žurnalizováno v jednom správním spisu, do něhož musí mít žalobce přístup podle § 38 odst. 1 správního řádu, a to bez ohledu na to, zda se jednalo o listiny (či o záznamy na elektronických nosičích), jejichž vznik či okamžik, kdy se dostaly do sféry žalovaného, okamžiku zahájení správního řízení předchází nebo po něm následuje. Pokud by tomu tak nebylo, mohlo by to být procesní vadou, která by mohla být žalobcem namítána proti rozhodnutí ve věci samé, v něž správní řízení nakonec vyústí.

Účelem předběžného šetření je získání informací vedoucích k případnému zahájení správního řízení. Správní řízení bylo se žalobcem skutečně zahájeno, a to pod sp. zn. S109/2011/DP. Je tedy nepochybné, že se žalobce domáhá nahlédnutí do listin, jež souvisejí s řízením vedeným pod sp. zn. S109/2011/DP, jež byly žalovaným ve věci, jak byla shora vymezena, shromážděny, musí být součástí spisu „S109/2011/DP“; mohou mít význam nejen pro žalovaného (aby měl podklad svého rozhodnutí), nýbrž i pro žalobce z pohledu volby procesního postupu v průběhu řízení. Snaha žalobce o zpřístupnění dokumentace týkající se souvisejícího (tzv. vedlejšího) spisu je tedy nejen snahou o formální naplnění povinností žalovaného podle § 38 odst. 1 správního řádu, nýbrž je i materiálně úzce spjata s možnostmi jeho procesní obrany v rámci řízení vedeného pod sp. zn. S109/2011/DP. Listiny (popř. jiné nosiče), které byly získány předběžným šetřením, spolu s těmi listinami (popř. jinými nosiči), jež žalovaný opatřil po zahájení správního řízení, tvoří materiálně jeden celek (a to i v tom případě, kdy jsou formálně součástí tzv. vedlejších spisů – tedy i v případě, že listiny či jiné nosiče původně žurnalizované ve spisu „P615/2008/DP“ nebyly přežurnalizovány do spisu „S109/2011/DP“). Pakliže má žalobce za to, že žalovaný žalobci neumožnil podle § 38 odst. 1 správního řádu nahlédnout do takto kompletního spisu, lze takový postup žalovaného napadat až v řízení proti konečnému (meritornímu) rozhodnutí ve věci vedené pod sp. zn. S109/2011/DP. Sám žalobce

ostatně odepření přístupu do kompletní dokumentace tvořící „původní“ spis „P615/2008/DP“ staví do souvislosti s omezením svých práv na účinnou obhajobu, což může být podle okolností procesní vadou s vlivem na zákonnost, pro kterou by rozhodnutí ve věci samé mohlo být v rámci soudního přezkumu zrušeno.

Soudně přezkoumatelnými jsou i „procesní rozhodnutí“, jež mohou účastníky zasahovat v jejich sféře procesní; procesní právo žalobce ve správním řízení, které souvisí s právem účastníka správního řízení na nahlížení do (kompletního) správního spisu, je ovšem zaručeno možností přezkumu rozhodnutí ve věci samé. Zdejší soud musí respektovat názor Ústavního soudu (např. rozhodnutí ve věcech sp. zn. Pl. ÚS 8/99 a II. ÚS 438/01) a šetřit smysl, podstatu, cíl a důvod kompetenční výluky podávané z § 70 písm. c) s.ř.s., jež jsou založeny na tom, aby byly přezkoumávány závěry správních orgánů, které se účastníků mohly v jejich subjektivních veřejných právech dotknout, a to v každé věci vždy jedenkrát. Tu může být postup žalovaného ohledně žurnalizace správního spisu a umožnění přístupu do něj žalobci bez omezení předmětem přezkumu rozhodnutí ve věci samé, aniž by nyní mohl zdejší soud žalovaného v jím vedeném (běžícím) správním řízení přímo usměrňovat a správní řízení tak přímo (výrokem svého rozhodnutí) ovlivňovat.

Odepření nahlédnutí do tzv. vedlejšího spisu „P615/2008/DP“, jež žalovaný opřel o argumentaci, podle které žalobce není účastníkem řízení a neprokázal právní zájem či jiný důvod pro nahlédnutí, již na základě shora uvedeného nemůže být pokládáno za postup souladný s § 38 odst. 1 správního řádu, neboť je opřeno o nesprávné východisko žalovaného, podle něhož tato dokumentace není součástí spisu ve věci sp. zn. S109/2011/DP. Jakkoli pokládal zdejší soud za potřebné v této otázce vyslovit souhlas s právním názorem žalobce, což může být oprávněně pokládáno za postup na samotné hranici argumentace ve výsledku směřující k dovození nepřípustnosti žaloby v této části, nemůže se tento souhlas promítnout ve faktickém přezkumu postupu žalovaného, jenž by se mohl nakonec promítnout ve zrušení napadeného rozhodnutí z tohoto důvodu. Správní řízení, které vybočuje ze zákonných mezí, a to kupř. právě omezením přístupu účastníka správního řízení do spisu, jenž je ve správním řízení veden, je jistě obecně způsobilé porušit množství zaručených práv účastníků řízení, jež jsou s možností nahlízet do (kompletního) správního spisu spojena. To zdejší soud nezpochybňuje. Každé správní řízení však musí vyústit v soudem přezkoumatelné rozhodnutí. Konkrétně ve správním řízení vedeném žalovaným pod sp. zn. S109/2011/DP půjde o rozhodnutí, zda žalobce zneužil své dominantní postavení či nikoli (bez ohledu na to, k jakému závěru žalovaný dospěje), přitom právo nahlízet do spisu s vedením tohoto správního řízení přímo souvisí. Rozhodnutí žalovaného ve věci samé může být při nesouhlasu žalobce s rozhodnutím předmětem řízení o rozkladu a případně následně pod kontrolou správních soudů v režimu § 65 a násl. s.ř.s. V případě nesouhlasu žalobce s rozhodnutím žalovaného ve věci samé může být předmětem soudního přezkumu v závislosti na uplatněných žalobních bodech jak samotný hmotněprávní závěr, k němuž žalovaný dospěje, tak

procesní postup žalovaného v průběhu správního řízení. Ochrana veškerých práv žalobce souvisejících s možností nahlížení do (kompletního) správního spisu tedy není omezena a možnost jejího případného využití u soudu nastane přesně v tom okamžiku, jak odpovídá koncepci správního soudnictví, tj. v okamžiku konečného rozhodnutí vydaného ve správním řízení cestou žaloby podle § 65 a násl. s.ř.s.

Argumentuje-li žalobce přípustností žaloby v tom směru, že žalovaný o jeho žádosti o nahlédnutí do spisu vedl zvláštní správní řízení pod samostatnou spisovou značkou a nerozhodl tak v rámci správního řízení sp. zn. S109/2011/DP, a tedy že by dovození nepřípustnosti žaloby vyvolalo stav, že určitá část rozhodovací činnosti žalovaného bude mimo soudní kontrolu, zdejší soud s ním nesouhlasí. Soudní přezkum svých rozhodnutí totiž správní orgán (tu žalovaný) nemůže vyloučit formální žurnalizací svých správních spisů ani přidělováním spisových značek svým jednotlivým rozhodnutím. Skutečnost, že žalovaný o žádosti žalobce vedl formálně samostatné správní řízení s výsledkem, jenž se promítl v nyní napadeném rozhodnutí, jež se svým formálním označením (spisovou značkou) jeví jako rozhodnutí mimo správní řízení vedené pod sp. zn. S109/2011/DP, nemůže přivodit odlišné hodnocení tohoto rozhodnutí z pohledu přípustnosti žaloby. Nemůže to být správní orgán, který by na základě formálních znaků svých aktů předurčil jejich materiální hodnocení z pohledu naplnění znaků, které musí být splněny pro přípustnost jejich soudního přezkumu. Napadené rozhodnutí, bez ohledu na jeho formální označení, byť to koresponduje s právním názorem žalovaného v tom směru, že jde o správní řízení zcela samostatné, jež není dílčí součástí správního řízení ve věci samé jako celku, je materiálně rozhodnutím v běžícím řízení vedeném pod sp. zn. S109/2011/DP coby rozhodnutím, jímž se pouze upravuje vedení tohoto řízení podle § 70 písm. c) s.ř.s., jež není samo způsobilé být předmětem soudního přezkumu. Mezera v soudní ochraně žalobce coby účastníka správního řízení vedeného pod sp. zn. S109/2011/DP tak ani formálním vedením tzv. vedlejšího spisu v tomto případě dána není.

Ze shora uvedených důvodů zdejší soud uzavírá, že žalobce se touto částí žaloby domáhá přezkumu napadeného rozhodnutí v té jeho části, ve vztahu k níž je třeba dovozovat kompetenční výlukou podle § 68 písm. e/ a § 70 písm. c/ s.ř.s.

V této části je tedy žaloba nepřipustná.

Pokud jde o spis „D465/2012/NH“ týkající se žádosti třetí osoby o nahlédnutí do spisu správního řízení sp. zn. S109/2011/DP, ani tu nejde o samostatný spis, jenž by s věcí, v níž je veden spis „S109/2011/DP“, nikterak nesouvisel. Může být sice z pohledu snazší procesní administrace vhodnější vést listiny týkající se žádosti o nahlížení do správních spisů „pro přehlednost“ v rámci těchto spisů odděleně (popř. souběžně pořídit jejich kopie a tak žádost o nahlédnutí do spisu snáze administrovat bez reálného zdržení postupu v řízení ve věci samé), to však nic nemění na tom, že informace o tom, kdo, kdy a z jakých důvodů hodlal nahlédnout do správního spisu

v rámci správního řízení a zda a z jakých důvodů mu to bylo či nebylo umožněno (včetně toho, jaké dokumenty z nahlédnutí do spisu pořídil či jaké dokumenty do něj případně vnesl), jsou též součástí kompletní „procesní stopy“ vedení správního řízení (ve věci samé). Nadto právo žalobce coby účastníka správního řízení na průběžnou (vždy aktuální) informaci o tom, kdo, kdy a z jakých důvodů pokládal za potřebné do spisu týkajícího se „výhradně“ žalobcovy věci nahlížet („výhradnost“ je tu dána tím, že v řízení jde pouze o to, zda se „výhradně“ žalobce dopustil správního deliktu či nikoli) a zda a v jakém rozsahu mu to bylo umožněno, musí být součástí práva žalobce na informační sebeurčení, a to v reálném čase (průběžně po dobu celého správního řízení), a to tím spíše, kdy žalobce je povinen ve správním řízení (a byl povinen i ve fázi předběžného šetření) coby jeho účastník žalovanému poskytovat značné množství podkladů (což také činil, jak plyne z rozsudku zdejšího soudu ze dne 13.1.2011 ve věci sp. zn. 62 Af 69/2010, žalobci i žalovanému známého), jež jistě mohou mít obchodně citlivou povahu.

Přestože žádost o nahlédnutí do spisu osobou odlišnou od účastníka správního řízení (§ 38 odst. 2 správního řádu) v době běžícího správního řízení a její vyřizování lze pokládat za samostatnou administrativní proceduru, jež se může promítnout i ve formálním oddělení listin od zbylého obsahu správního spisu (a v rozhodnutí, jež je určeno pouze žadateli, nebude-li žádosti vyhověno, popř. v samostatné proceduře po podání rozkladu žadatelem proti rozhodnutí o nevyhovění žádosti o nahlédnutí do spisu), jde stále o dílčí proceduru (dílčí správní řízení vedené se žadatelem o nahlédnutí do spisu) uvnitř běžícího správního řízení ve věci samé, jež musí být ve spisu správního řízení (ve věci samé) kompletně zachycena.

Vyřizování žádosti žadatele o nahlédnutí do správního spisu vedeného ve věci samé (tu do spisu „S109/2011/DP“) odlišného od účastníka řízení (tu žalobce) tedy není samostatnou věcí, jež by mohla být vedena pod samostatným tzv. vedlejším spisem, do něhož by účastník řízení (tu žalobce) neměl přístup podle § 38 odst. 1 správního řádu a musel by prokazovat právní zájem nebo jiný vážný důvod ve smyslu § 38 odst. 2 správního řádu.

Ze žalobní argumentace vyplývá, že se žalobce domáhal nahlédnutí do spisové dokumentace, která vznikla na základě žádosti jiného subjektu k nahlédnutí do spisu vedeného pod sp. zn. S109/2011/DP. Žalobce tu tedy opětovně zpochybňuje postup žalovaného v rámci řízení vedeného pod sp. zn. S109/2011/DP a podstatou jeho argumentace je názor, že i tato dokumentace měla být trvalou a nezměnitelnou součástí spisu vedeného pod sp. zn. S109/2011/DP, což mu žalovaný neumožnil. To by zdejší soud *prima vista* mohlo vést k obdobnému závěru, k jakému dospěl shora, a sice že i v této části je žaloba nepřipustná. Podle zdejšího soudu tu je však situace odlišná. Pokud by zdejší soud dovodil, že má-li žalobce za to, že žalovaný žalobci v běžícím správním řízení neumožnil nahlédnout do takto kompletního spisu, pak lze i v tomto případě takový postup žalovaného napadat v řízení proti konečnému

(meritornímu) rozhodnutí ve věci vedené pod sp. zn. S109/2011/DP coby porušení procesního práva účastníka řízení, jež mu svědčí podle § 38 odst. 1 s.ř.s., formálně by podle zdejšího soudu sice šlo o úvahu správnou, nicméně materiálně by se žalobce stěžil svého práva i v případě budoucího soudního přezkumu rozhodnutí ve věci samé domohl. I kdyby totiž touto námitkou proti rozhodnutí žalovaného ve věci samé (ve věci sp. zn. S109/2011/DP) žalobce brojil a i kdyby mu dal soud v této argumentaci zapravdu, nemuselo by to přivodit důvodnost žaloby, jež by se promítla ve zrušení rozhodnutí ve věci samé. Ne každé procesní pochybení v průběhu správního řízení je totiž důvodem ke zrušení rozhodnutí správního orgánu. Tím je pouze procesní pochybení s vlivem na zákonnost rozhodnutí ve věci samé. Neumožnění nahlédnutí do tohoto tzv. vedlejšího spisu, byť by se jednalo o postup nezákonný, by nemuselo mít vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci samé. Pak tedy zdejší soud dovozuje, že v případě odmítnutí žaloby v této části pro nepřipustnost podle § 68 písm. e/ a § 70 písm. c/ s.ř.s. by byla dána mezera v reálné soudní ochraně žalobce.

V této části je tedy podle zdejšího soudu žaloba přípustná. Zároveň je důvodná, neboť, jak zdejší soud již shora předeslal, vyřizování žádosti žadatele o nahlédnutí do správního spisu vedeného ve věci samé (tu do spisu „S109/2011/DP“) odlišného od účastníka řízení (tu žalobce) není samostatnou věcí, jež by mohla být vedena pod samostatným tzv. vedlejším spisem, do něhož by účastník řízení (tu žalobce) neměl přístup podle § 38 odst. 1 správního řádu a musel by prokazovat právní zájem nebo jiný vážný důvod ve smyslu § 38 odst. 2 správního řádu. Pak tedy mělo být žalobcově žádosti o nahlédnutí do veškeré dokumentace týkající se žádosti osoby odlišné od žalobce o nahlédnutí do spisu „S109/2011/DP“ vyhověno podle § 38 odst. 1 správního řádu coby účastníku správního řízení vedeného pod sp. zn. S109/2011/DP, jehož součástí tato dokumentace musela být, aniž by měl žalovaný zkoumat splnění podmínek podle § 38 odst. 2 správního řádu.

Zdejší soud tedy dovozuje, že nevyhovění žádosti žalobce o nahlédnutí do spisové dokumentace, která vznikla na základě žádosti jiného subjektu k nahlédnutí do spisu vedeného pod sp. zn. S109/2011/DP, žalovaný založil na nesprávné aplikaci § 38 správního řádu na skutkový stav.

Proto je v této části žaloba důvodná.

Žalobce v podané žalobě též namítal, že mu bylo odepřeno právo nahlédnout do spisu „D308/2012/IN“ s odůvodněním, že tento spis žalovaný nemá k dispozici, neboť se nalézá u zdejšího soudu. I tu je podle zdejšího soudu žaloba přípustná.

Již z projednávání věci sp. zn. 62 Af 103/2012 před zdejším soudem, kde tentýž žalobce žaloval rozhodnutí téhož žalovaného ze dne 13.9.2012, č.j. ÚOHS-R178/2012/IN-17222/2012/320/LGa, kterým bylo potvrzeno prvostupňové rozhodnutí žalovaného ze dne 19.6.2012, č.j. ÚOHS-D308/2012/IN-10202/2012/830/JNo, kterým

žalovaný částečně odmítl žádost žalobce ze dne 21.5.2012 o poskytnutí informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, vyplynulo, že mezi žalobcem a žalovaným je nesporné, že žalovaný přenesl část své činnosti jako orgánu státní správy na soukromý subjekt CRS Economics s.r.o. Jak plyne z projednávání věci sp. zn. 62 Af 103/2012 před zdejší soudem, stalo se tak sice v souvislosti s šetřením činnosti žalobce ve věci možného zneužití dominantního postavení žalobcem, a tedy žalovaný za součinnosti CRS Economics s.r.o. zjišťoval a shromažďoval informace, které se týkaly přímo žalobce (to v tamní věci bylo mezi žalobcem a žalovaným nesporné; v této otázce zdejší soud odkazuje na rozsudek ve věci sp. zn. 62 Af 103/2012), avšak bez dalšího nelze automaticky vycházet z předpokladu, že by veškerá komunikace, jež mohla mezi žalovaným a CRS Economics s.r.o. probíhat, nutně musela být součástí správního spisu vedeného pod sp. zn. S109/2011/DP.

Jestliže skutečně mezi žalovaným a CRS Economics s.r.o. probíhala komunikace, na základě které žalovaný měl shromažďovat informace „o žalobci“ za součinnosti s jiným subjektem (dokonce subjektem soukromého práva), pak součástí správního spisu vedeného ve věci sp. zn. S109/2011/DP nutně muselo být procesně korektní „zadání“ tomuto subjektu i „výstup“ od tohoto subjektu, obojí coby podklad rozhodnutí ve věci sp. zn. S109/2011/DP. Již z projednávání věci sp. zn. 62 Af 103/2012 před zdejší soudem ovšem též vyplynulo, že žalovaný „o žalobci“ s CRS Economics s.r.o. komunikoval snad i v „neformální“ rovině, a to dokonce do té míry, že v řízení ve věci sp. zn. 62 Af 103/2012 nebylo možno zjistit ani samotný způsob, postup a okolnosti výběru tohoto soukromého subjektu pro spolupráci se žalovaným ani její skutečný rozsah; žalovaný v rámci své procesní obrany (ve vyjádření k žalobě ve věci sp. zn. 62 Af 103/2012) tehdy argumentoval tím, že informace od CRS Economics s.r.o. byly informacemi „podpůrného charakteru“, přitom připouštěl, že mezi žalovaným a CRS Economics s.r.o. byla vedena i komunikace, která nesouvisela se správním řízením ve věci sp. zn. 62 Af 103/2012.

Za tohoto stavu odmítnout žalobu v této části by znamenalo žalobci odeprít nástroj, prostřednictvím kterého by přesný rozsah a obsah takovéto komunikace, jež se jeho samotného týkala, mohl spolehlivě seznat – a to především té její části, která se správním řízením vedeným ve věci sp. zn. S109/2011/DP nesouvisela. Právo na informační sebeurčení žalobce by za tohoto stavu nemohlo být vyčerpáno tím, že žalobce má jako účastník správního řízení právo nahlížet do správního spisu (§ 38 odst. 1 správního řádu), neboť přinejmenším v té části, kde komunikace údajně nesouvisela se správním řízením ve věci S109/2011/DP, by tato komunikace ve správním spisu založena být nemusela (a za tohoto stavu ani neměla), neboť by nebyla ani podkladem rozhodnutí ve věci sp. zn. S109/2011/DP, ani by nebyla součástí „procesní stopy“ žalovaného v rámci tohoto správního řízení. V té části, kde je napadáno rozhodnutí žalovaného ohledně odeprání nahlédnutí do spisu

„D308/2012/IN“, jenž má kompletní komunikaci žalovaného s CRS Economics s.r.o. zachycovat, je tedy žaloba přípustná.

Důvodem odepření nahlédnutí do spisu byla skutečnost, že tento spis neměl žalovaný k dispozici. Z obsahu správního spisu „V074/2013/NH“ plyne, že žádost o nahlédnutí do spisu „D308/2012/IN“ byla podána dne 6.5.2013 (faxem) a doplněna (poštou) podáním doručeným žalovanému dne 7.5.2013. Z obsahu soudního spisu vedeného zdejší soudem ve věci sp. zn. 62 Af 103/2012 plyne, že spis „D308/2012/IN“ byl zdejšímu soudu k jeho výzvě ze dne 4.12.2012 žalovaným předložen dne 16.1.2013, poté se nacházel u zdejšího soudu až do rozhodnutí ve věci sp. zn. 62 Af 103/2012, poté byl zdejší soudem postoupen Nejvyššímu správnímu soudu společně se spisem soudním (coby jeho součást), což se stalo dne 26.6.2014, a žalovanému vrácen až v období mezi 14.4.2015 až 21.5.2015 (o tom, že byl spis po rozhodnutí o kasační stížnosti rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 7.4.2015 ve věci sp. zn. 6 As 136/2014, který nabyl právní moci dne 14.4.2015, vrácen žalovanému, informoval Nejvyšší správní soud zdejší soud v přípisu doručeném dne 21.5.2015).

V době, kdy žalobce o nahlédnutí žádal (v květnu 2013), tedy žalovaný spis „D308/2012/IN“ ve své dispozici neměl. Zároveň nelze dovozovat, že by žalovaný tento spis zdejšímu soudu předkládal v době, kdy měl spis zpřístupnit žalobci (aby jej před žalobcem takto „ukryl“ a fakticky tak žádosti žalobce „nemohl“ či „nemusel“ vyhovět). V nyní přezkoumávaném postupu žalovaného ve vztahu ke spisu „D308/2012/IN“ tak nelze dovozovat ani jakýkoli prvek obstrukce.

V usnesení ze dne 14.6.2013, č.j. ÚOHS-V74/2013/NH-9669/2013/830 (prvostupňové rozhodnutí, nyní napadeným rozhodnutím potvrzené), přitom žalovaný žalobci sdělil spisovou značku zdejšího soudu, k níž byl spis „D308/2012/IN“ předložen (sp. zn. 62 Af 103/2012). Žalobce byl ostatně i účastníkem uvedeného soudního řízení.

Zdejší soud nepochybně má právo na nahlížení do spisu, s nímž je podle § 38 odst. 4 správního řádu spojeno právo činit si výpisy a právo na to, aby správní orgán pořídil kopie spisu nebo jeho části. Je tedy povinností správního orgánu (za splnění podmínek podle § 38 správního řádu) umožnit nahlédnout do spisu, a to i poté, co rozhodnutí v řízení nabylo právní moci, zároveň však žádný právní předpis správnímu orgánu neukládá, aby si v případě, kdy správní spis předkládá soudu ve správním soudnictví, pořizoval jeho kompletní kopii, kupř. právě k využití práva na nahlížení do spisu. Takový postup sice může být za určitých okolností praktický (pro správní orgán), není-li však žádným právním předpisem uložený, nelze v odepření nahlédnutí do spisu z toho důvodu, že v rozhodnou dobu tento spis poprávu (v souladu s výzvou soudu k jeho předložení) není správnímu orgánu k dispozici, a to za situace, kdy žalobce do něj coby součástí spisu soudního mohl za podmínek stanovených v § 45

s.ř.s. v té době nahlédnout u zdejšího soudu, spatřovat porušení práva žalobce vyplývajícího z § 38 správního řádu.

V této části je tedy žaloba nedůvodná.

V. Závěr

Zdejší soud tedy pokládá žalobu zčásti za nepřipustnou (§ 68 písm. e/ a § 70 písm. c/ s.ř.s.), zčásti za nedůvodnou a zčásti za důvodnou. Pro nepřipustnost ji však nemohl částečně odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. d) s.ř.s., neboť žalobou bylo napadeno vnitřně nedělitelné rozhodnutí žalovaného jako celek žalobní argumentací částečně přípustnou. Tam, kde byla žaloba přípustná, byla částečně důvodná a částečně nedůvodná. Právě proto, že žalobou bylo napadeno vnitřně nedělitelné rozhodnutí žalovaného jako celek, nebylo možno žalobu ani zčásti zamítnout podle § 78 odst. 7 s.ř.s., nýbrž bylo třeba napadené rozhodnutí z důvodů vázících se k nahlížení do spisu „D465/2012/NH“ podle § 78 odst. 1 s.ř.s. zrušit a podle § 78 odst. 4 s.ř.s. věc vrátit žalovanému k dalšímu řízení, v němž je nadále vázán právním názorem zdejšího soudu. Osud prvostupňového rozhodnutí (usnesení) je ponechán na úvahách předsedy žalovaného v dalším průběhu řízení o rozkladu.

VI. Náklady řízení

O nákladech řízení účastníků zdejší soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s.ř.s. Žalobce byl ve věci ve výsledku procesně úspěšný, a proto mu náleží právo na náhradu nákladů řízení proti žalovanému; žádný zvláštní důvod, pro který by mu náhrada neměla být přiznána, zdejší soud neshledal. Za důvodně vynaložené náklady žalobce zdejší soud pokládá náklady na zaplacený soudní poplatek (3 000 Kč) a na právní zastoupení – tři úkony právní služby podle § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, společně se třemi režijními paušály podle § 13 odst. 3 téže vyhlášky (převzetí a příprava zastoupení, podání žaloby a účast na jednání soudu), tj. 3 x 3 100 Kč + 3 x 300 Kč, společně s doloženým cestovným zástupce žalobce k jednání soudu a zpět (Praha – Brno – Praha a zpět) ve výši 420 Kč, kromě soudního poplatku vše společně s částkou odpovídající DPH, neboť zástupce žalobce prokázal, že je jejím plátcem, celkem tedy 15 762 Kč. K jejímu zaplacení k rukám (současného) zástupce žalobce byla žalovanému stanovena přiměřená lhůta.

P o u č e n í :

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s.ř.s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

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 zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

V Brně dne 10. září 2015

David Raus
předseda senátu