



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Zuzany Bystřické a soudců Mgr. Jana Jiráska, Ph.D., a Mgr. Petra Pospíšila v právní věci

žalobkyně: **Regiojet a. s.**
sídlem náměstí Svobody 86/17, 602 00 Brno
zastoupená advokátem JUDr. Ondřejem Doležalem
sídlem Koliště 1912/13, 602 00 Brno

proti
žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**
sídlem třída Kpt. Jaroše 7, 604 55 Brno

za účasti: **České dráhy, a. s.**
sídlem Nábřeží L. Svobody 1222, 110 15 Praha 1
zastoupená advokátem JUDr. Karlem Muzikářem, LL. M. (C. J.)
sídlem Křižovnické nám. 193/2, 110 00 Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 8. 6. 2017, č. j. ÚOHS-R6/2017/HS-17200/2017/310/HBt

takto:

- I. Žaloba se **zamítá**.
- II. Žalobkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

- III. Žalovanému se **nepřiznává** náhrada nákladů řízení.
- IV. Osoba zúčastněná na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobkyně se podanou žalobou domáhala zrušení rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „předseda“) ze dne 8. 6. 2017, č. j. ÚOHS-R6/2017/HS-17200/2017/310/HBt, jímž předseda zamítl rozklad žalobkyně a potvrdil rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 12. 2016, č. j. ÚOHS-V0082/2016/NH-33313/2016/830/LDe. Tímto rozhodnutím žalovaný částečně nevyhověl dvěma žádostem žalobkyně ze dne 2. 2. 2012 a 4. 4. 2012 o nahlédnutí do spisu vedeného žalovaným pod sp. zn.S040/2012/DP ve věci možného porušení § 11 odst. 1 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže, dále jen „ZOHS“), ze strany osoby zúčastněné na řízení (České dráhy, a. s.) jednáním spočívajícím v uplatňování podnákladových cen za poskytování služeb dálkové osobní železniční dopravy na trati Praha – Ostrava a zpět, a to v souvislosti se zahájením provozování dálkové osobní železniční dopravy na téže trati žalobkyní.
2. Žalovaný dospěl k závěru, že žalobkyně prokázala právní zájem na nahlédnutí do spisu, neboť předložila žalobu podanou dne 25. 9. 2015 k Městskému soudu v Praze, v níž se domáhá po osobě zúčastněné na řízení náhrady újmy způsobené mimo jiné zneužitím dominantního postavení touto osobou na předmětné trati při provozování osobní železniční dopravy. Žalovaný nicméně neumožnil žalobkyni nahlédnout do celkem 862 listů správního spisu, neboť by tím byl porušen veřejný zájem na řádném vedení a dokončení šetření žalovaného (odhalení strategie žalovaného případně též neochotou subjektů, které poskytly žalovanému příslušné dokumenty a informace, s ním nadále široce spolupracovat). Žalovaný doplnil, že části spisu obsahující obchodní, bankovní nebo jiné zákonem chráněné tajemství, utajované informace nebo skutečnosti, na něž se vztahuje zákonem uložená nebo uznaná povinnost mlčenlivosti, jsou vyloučeny z nahlížení na základě zákona (§ 21c odst. ZOHS, § 38 odst. 6 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád), a proto o nich není třeba rozhodovat usnesením podle § 38 odst. 5 správního řádu. Předseda se se závěry žalovaného ve svém rozhodnutí ztotožnil.

II. Shrnutí argumentů obsažených v žalobě

3. Proti rozhodnutí předsedy podala žalobkyně včas žalobu. Namítla, že v důsledku postupu žalovaného dochází k nerovnosti účastníků v civilním řízení o náhradu škody, neboť osoba zúčastněná na řízení (žalovaná v civilním řízení) má přístup k ucelenému správnímu spisu, avšak žalobkyně stejný přístup k důležitým a jiným způsobem nezískatelným informacím nemá.
4. Spatřuje-li žalovaný ohrožení veřejného zájmu v odhalení strategie vedení správního řízení, pak nijak nespecifikoval, co tímto slovním spojením míní, přičemž takovouto koncepci neobsahuje žádný právní předpis, ani není dovozena judikaturou. Opírá-li se v tomto ohledu žalovaný o směrnici 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 (Úř. věst. L 349, 5. 12. 2014, s. 1 – 19, dále jen „směrnice

2014/104/EU“), jde o zcela nesprávný postup. S odkazem na rozsudek Soudního dvora Evropské unie (dále jen „Soudní dvůr“) ze dne 26. 2. 1986 ve věci 152/84 *Marshall*, Recueil, s. 723, žalobkyně dovozuje, že přímý účinek směrnice je vertikálně sestupně vyloučen. Transpoziční lhůta směrnice 2014/104/EU marně uplynula dne 27. 12. 2016, a žalobkyně tak nemůže využít institut přístupu k důkazním prostředkům, který tato směrnice zavádí. S odkazem na rozsudek Soudního dvora ze dne 6. 6. 2013 ve věci C-536/11 *Donau Chemie* žalobkyně současně tvrdí, že si nemůže jiným způsobem obstarat důkazní prostředky pro civilní řízení, než právě nahlédnutím do spisu. Pokud žalovaný naproti tomu aktivně využívá ustanovení preambule této směrnice vůči žalobkyni, byť jako hodnotového vodítka, jde o nepřipustný postup.

5. Žalovaný i předseda ve svých rozhodnutích uvádí, že nahlédnutím do spisu může být veřejný zájem ohrožen a nikoliv porušen. Pouhé hypotetické ohrožení veřejného zájmu je však nedostačující pro odejmutí práva žalobkyně na nahlížení do spisu ve smyslu § 38 odst. 2 správního řádu. Jistota žalovaného, že veřejný zájem bude nahlížením porušen, není v rozhodnutích vyjádřena ani zdůvodněna, a proto je rozhodnutí žalovaného nepřezkoumatelné.
6. Žalobkyně rovněž argumentovala, že žalovaný je vázán zásadou právní jistoty a legality, a proto musí být strategie vedení správního řízení v každém případě stejná a její utajování nemá smysl. Mnohaleté trvání správního řízení nelze připisovat žalobkyni k tíži a i případný zájem na tvrzeném utajování strategie za situace, kdy nejpodstatnější úkony žalovaného byly (či měly být) v řízení již učiněny, tak odpadl.
7. Pokud jde o utajení informací poskytnutých třetími subjekty, pak žalovaný nemůže dle žalobkyně předjímat, v jakém rozsahu budou tyto subjekty v budoucnu s žalovaným spolupracovat, a dávat tyto nepodložené závěry k tíži žalobkyni. Sdělení žalovaného je v tomto ohledu navíc obecné a neuvádí, které třetí subjekty a s kým by měly spolupráci omezit a co by je k takovému omezení vedlo. K tomu žalobkyně opětovně odkázala na rozsudek Soudního dvora ve věci *Donau Chemie* s tím, že konkrétní způsob porušení veřejného zájmu není v posuzované věci dán.
8. Žalobkyně konečně zpochybňuje postup žalovaného ve vztahu k dokumentům spisu obsahujícím obchodní tajemství. Pokud žalovaný považuje obchodní tajemství za důvod pro vyloučení těchto dokumentů z nahlížení, byl povinen v rozhodnutí uvést dokumenty či jejich části, které toto obchodní tajemství obsahují, a u každého z nich odůvodnit, jak naplnily definiční znaky obchodního tajemství ve smyslu § 504 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník. Rozhodnutí žalovaného je proto nepřezkoumatelné. Rozhodnutí předsedy je nadto vnitřně rozporné, neboť dokumenty označené pod písm. b) na s. 9 a pod písm. c) na s. 10 rozhodnutí předsedy neobsahují obchodní tajemství. Uvádí-li předseda v bodu 32 svého rozhodnutí označení „nedůvěrné verze dokumentů“, nijak nespecifikuje, z kterých dokumentů spisu bylo obchodní tajemství odstraněno a z kterých nikoli, a z tohoto důvodu do nich nebylo umožněno nahlédnout. Ani v tomto případě žalovaný neuvedl, jak každý jednotlivý dokument naplnil znaky obchodního tajemství.
9. Závěrem žalobkyně navrhl, aby soud rozhodnutí předsedy i rozhodnutí žalovaného zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalovaného k žalobě

10. Žalovaný ve vyjádření k žalobě zdůraznil, že České dráhy, a. s., jako účastník řízení mají ze zákona zcela odlišné podmínky pro přístup do spisu, než je tomu v případě žalobkyně. Jedná se přitom o řízení o přestupku, kdy značná část podkladů byla doložena přímo účastníkem řízení. K nerovnému přístupu proto nemůže docházet, neboť České dráhy, a. s., by těmito informacemi disponovaly i tehdy, kdyby přístup do správního spisu neměly.
11. Žalovaný i předseda odůvodnili, co lze chápat po pojmem strategie vedení správního řízení, která je specifická pro každé správní řízení v závislosti na povaze konkrétního protisoutěžního jednání. Směrnici 2014/104/EU žalovaný neaplikoval přímo, nýbrž vztáhnul principy, na nichž je založena, na posouzení žádosti žalobkyně o nahlédnutí do spisu. Směrnice jasně formuluje, co je veřejným zájmem na řádném vedení správních řízení. Nelze pak tvrdit, že by žalovaný aplikoval směrnici k tíži žalobkyně, pokud použil její principy jako hodnotové vodítko pro výklad a vyhodnocení podmínky dle § 38 odst. 2 správního řádu. Neposkytnutí konkrétních listin je dle žalovaného dostatečně zdůvodněno. Odkaz na rozsudek ve věci *Donau Chemie* nemá v této souvislosti opodstatnění, neboť se netýká aplikace směrnic ve vztahu k jednotlivcům; k rozsahu nahlížení do spisu pak žalovaný odkázal na bod 33 odůvodnění tohoto rozsudku.
12. Námitku týkající se ohrožení veřejného zájmu považoval žalovaný za účelovou; z kontextu obou rozhodnutí nelze dovodit, že by žalovaný operoval pouze s hypotetickou možností ohrožení veřejného zájmu. Ochota třetích subjektů spolupracovat s žalovaným je důležitým aspektem při odhalování a objasňování protisoutěžních jednání a plyne zejména z toho, že správní řízení je neveřejné a že poskytnuté podklady a informace nebudou vyzrazeny dalším osobám. Pokud by mohlo k takovému vyzrazení docházet, byla by výrazně snížena motivace třetích osob podat úplné, pravdivé a nezkreslené informace.
13. Žalovaný konečně zdůraznil, že v souladu s § 21c odst. 1 ZOHS a s § 38 odst. 6 správního řádu nejprve ve správním spisu zakryl ty dokumenty, které kumulativně naplnily definiční znaky obchodního tajemství podle § 504 občanského zákoníku. Teprve následně pak posuzoval, do kterých zbývajících dokumentů ve správním spisu lze nahlížet, aniž by byl porušen veřejný zájem. Předseda přitom dospěl k závěru, že ve spisu sice existují dokumenty, které neobsahují obchodní tajemství, avšak jejich zpřístupněním žalobkyni by mohlo dojít k porušení veřejného zájmu. Nejedná se tudíž o žádnou vnitřní rozpornost rozhodnutí. Žalovaný nadále považuje za nadbytečné rozhodovat usnesením ve smyslu § 38 odst. 5 správního řádu o listinách vyloučených z nahlížení dle § 21c odst. 1 ZOHS a § 38 odst. 6 správního řádu, neboť tyto informace jsou z nahlížení do spisu vyloučeny přímo na základě zákona. Jaké dokumenty byly žalobkyni znepřístupněny z důvodu, že obsahují obchodní tajemství, mohla žalobkyně seznat při realizaci nahlížení do spisu, v němž jsou tyto listiny vyznačeny včetně jejich stručné charakteristiky a odkazu na jejich znění ve verzi bez obchodního tajemství. Odkazuje-li žalobkyně dále na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 21. 9. 2016, č. j. 8 A 116/2013, pak jeho závěry nelze v nyní projednávané věci použít, neboť se týkal poskytování informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Ze ZOHS ani ze správního řádu nevyplývá, že by žalovaný měl zdůvodňovat naplnění faktických znaků obchodního tajemství u každého jednotlivého dokumentu a vydávat o tom rozhodnutí.
14. Žalovaný z výše uvedených důvodů navrhl, aby soud žalobu zamítl.

IV. Vyjádření osoby zúčastněné na řízení a replika žalobkyně

15. Osoba zúčastněná na řízení uvedla, že žalobkyni nemělo být nahlížení do příslušných částí spisu umožněno též proto, že by jí bylo porušeno právo osoby zúčastněné na řízení na informační sebeurčení. Argumentace žalobkyně přímým účinkem směrnice je nesprávná, neboť žalovaný se dovolal nepřímého účinku směrnice. Není přitom rozhodné, že v době rozhodnutí žalovaného dosud neuplynula transpoziční lhůta směrnice 2014/104/EU, neboť státy již v průběhu transpoziční lhůty nesmí činit nic, co by mohlo ohrozit cíl sledovaný směrnicí. Osobě zúčastněné na řízení tak na základě směrnice svědčí legitimní očekávání, že dokumenty, které směrnice vyjmenovává, nebudou v průběhu správního řízení poskytnuty třetím osobám. Všechny dokumenty, které žalovaný žalobkyni nezpřístupnil, splňují kritéria uvedená ve směrnici 2014/104/EU, jež jejich poskytnutí umožňuje až po skončení řízení před žalovaným. Důvodem je veřejný zájem na tom, aby zpřístupňování takových dokumentů nenarušilo veřejnoprávní vymáhání práva hospodářské soutěže. Ze stejných principů a pravidel vycházejí české právní předpisy, které byly přijaty (novelizovány) v návaznosti na tuto směrnici.
16. Ze ZOHS ani z jiného předpisu neplyne, že by žalovaný musel vydávat rozhodnutí o tom, že při nahlížení do spisu zpřístupnil pouze nedůvěrné verze dokumentů a v takovém rozhodnutí odůvodňovat rozsah obchodního či jiného zákonem chráněného tajemství. Ze systematiky § 38 správního řádu vyplývá opačný závěr, který je potvrzen i dlouholetou praxí žalovaného. Možné porušení veřejného zájmu není dle osoby zúčastněné na řízení založeno na pouhé hypotetické úvaze a žalobkyně zde dezinterpretuje napadené rozhodnutí. Skutečnost, že postačuje hrozba porušení veřejného zájmu, nadto vyplývá i z judikatury správních soudů. Nezpřístupnění celého spisu dále nezakládá nerovnost mezi žalobkyní a osobou zúčastněnou na řízení, neboť tyto nejsou ve srovnatelném postavení (osoba zúčastněná na řízení je účastníkem řízení před žalovaným). Není rovněž pravda, že by si žalobkyně nemohla obstarat dokumenty ze správního spisu jiným způsobem – jen musí vyčkat konce správního řízení.
17. Osoba zúčastněná na řízení závěrem uvedla, že i kdyby soud zrušil rozhodnutí předsedy a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení, mělo by takové rozhodnutí jen akademickou povahu. Dne 1. 9. 2017 nabyl účinnosti zákon č. 262/2017 Sb., o náhradě škody v oblasti hospodářské soutěže a o změně zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění pozdějších předpisů, (zákon o náhradě škody v oblasti hospodářské soutěže, dále jen „ZNŠHS“), a také novela ZOHS. Pokud by žalovaný ve věci rozhodoval znovu, musel by pojem „veřejný zájem“ obsažený v § 38 odst. 2 správního řádu vykládat s ohledem na tyto nové právní předpisy. Dospěl by pak ke shodnému závěru, že zpřístupněním dalších dokumentů ze správního spisu by byl porušen veřejný zájem na nerušeném vymáhání práva hospodářské soutěže, neboť z uvedených předpisů plyne, že takové dokumenty mohou být zpřístupněny až po skončení správního řízení, které dosud skončeno nebylo.
18. Osoba zúčastněná na řízení na základě této argumentace navrhl, aby soud žalobu zamítl.
19. Žalobkyně replikovala k vyjádření žalovaného; její replika však nepřináší žádné nové argumentační roviny a pouze opakuje či doplňuje argumentaci již uvedenou v žalobě.

V. Posouzení věci soudem

20. Krajský soud, v souladu s § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), přezkoumal v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.) napadené rozhodnutí předsedy, včetně řízení předcházejícího jeho vydání, a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.
21. Podle § 38 odst. 1 správního řádu 1 mají účastníci a jejich zástupci právo nahlížet do spisu, a to i v případě, že je rozhodnutí ve věci již v právní moci (§ 73). Není-li účastník zastoupen, může spolu s účastníkem nahlížet do spisu i jeho podpůrce. Podle odst. 2 téhož ustanovení umožní správní orgán jiným osobám nahlédnout do spisu, prokáží-li právní zájem nebo jiný vážný důvod a nebude-li tím porušeno právo některého z účastníků, popřípadě dalších dotčených osob anebo veřejný zájem. Podle odst. 5 odepřel-li správní orgán osobě nahlížet do spisu nebo jeho části, vydá o tom usnesení, které se oznamuje pouze této osobě. Konečně podle odst. 6 věta první téhož ustanovení platí, že části spisu, které obsahují utajované informace nebo skutečnosti, na něž se vztahuje zákonem uložená nebo uznaná povinnost mlčenlivosti, jsou vyloučeny z nahlížení do spisu; to neplatí o částech spisu, jimiž byl nebo bude prováděn důkaz, do takových částí spisu však může nahlížet pouze účastník řízení nebo jeho zástupce.
22. Podle § 21c odst. 1 ZOHS ve znění účinném v době rozhodování předsedy (do 31. 8. 2017) jsou z nahlížení do spisu vyloučeny ty jeho části, které obsahují obchodní, bankovní nebo obdobné zákonem chráněné tajemství; spis musí zahrnovat vedle listin obsahujících takové tajemství i listiny, ze kterých bylo toto tajemství odstraněno, případně dostatečně podrobný výpis, který tajemství neobsahuje. Podle odst. 2 na žádost Úřadu je osoba, které ochrana obchodního, bankovního nebo jiného obdobného zákonem chráněného tajemství svědčí, povinna vedle listin obsahujících takové tajemství předložit i listiny, ze kterých bylo toto tajemství odstraněno, případně pořídit z takových listin dostatečně podrobný výpis, který tajemství neobsahuje; pokud tak neučiní, má se za to, že jí předložené listiny obchodní, bankovní ani jiné obdobné zákonem chráněné tajemství neobsahují.
23. Ustálená judikatura vykládá citovaná ustanovení tak, že z nich „plyne logická posloupnost jednotlivých kroků žalovaného v případě, kdy jiná osoba požádá o nahlížení do spisu. V první řadě žalovaný sleduje splnění podmínek zakotvených v § 38 odst. 2 správního řádu. Tyto podmínky musí být splněny kumulativně, způsob jejich splnění má zásadní vliv na rozsah nahlížení do spisu. První podmínkou je prokázání právního zájmu nebo jiného vážného důvodu jiné osoby na nahlížení do spisu. Správní orgán zde posoudí, zda jsou tvrzení žadatele, jimiž odůvodňuje svůj právní zájem nebo jiný vážný důvod na nahlížení do spisu, dostatečně konkrétní a prokázaná. Je-li pak právní zájem nebo jiný vážný důvod na nahlédnutí do spisu dostatečně prokázán, přichází na řadu podmínka druhá, při níž správní orgán hodnotí, zda by nahlížením do spisu nebylo porušeno právo některého z účastníků řízení, popřípadě dalších dotčených osob anebo veřejný zájem. Po zhodnocení naplnění uvedených podmínek dospěje žalovaný k závěru, zda a popř. v jakém rozsahu umožní jiné osobě nahlížet do jím vedeného správního spisu. Při případném zpřístupnění správního spisu k nahlížení jiné osobě se však vždy uplatní speciální ustanovení § 21c odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže, podle něhož jsou z nahlížení do spisu vyloučeny ty jeho části, které obsahují obchodní, bankovní nebo obdobné zákonem chráněné tajemství. Spis nicméně musí zahrnovat vedle listin obsahujících takové tajemství i listiny, ze kterých bylo toto tajemství odstraněno, případně dostatečně podrobný výpis, který tajemství neobsahuje. Současně se aplikuje též § 38 odst. 6 správního řádu, a to v rozsahu, v němž se nepřekrývá s § 21c zákona o ochraně hospodářské soutěže. Do listin

obsahujících uvedená tajemství, utajované informace a skutečnosti podléhající ze zákona povinnosti mlčenlivosti tedy žalovaný jiným osobám nahlédnout neumožní v žádném případě“ (rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 25. 6. 2013, č. j. 29 Af 92/2012 – 161, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 1. 2014, č. j. 1 Afs 87/2013 – 73). Relevantním právním zájmem ve smyslu § 38 odst. 2 správního řádu přitom může být dle citované judikatury též zájem jiné osoby na ochraně svých práv formou žaloby na náhradu škody.

24. Lze konstatovat, že žalovaný (poté, co byla jeho předchozí rozhodnutí opakovaně tímto soudem rušena) postupoval v souladu s citovanou judikaturou. Jak vyplývá z jeho rozhodnutí, zabýval se nejprve tím, zda žalobkyně prokázala právní zájem na nahlížení do spisu. Dospěl přitom k závěru, že tento zájem byl prokázán předložením žaloby, kterou žalobkyně podala dne 25. 9. 2015 k Městskému soudu v Praze a kterou se po osobě zúčastněné na řízení domáhá náhrady újmy způsobené mimo jiné zneužitím dominantního postavení touto osobou na trati Praha – Ostrava a zpět při provozování osobní železniční dopravy. Tento závěr žalovaného a předsedy není (logicky) napaden žalobními body, a soud se jím proto nezabýval a v dalších úvahách z něj vycházel.
25. Následně se žalovaný zabýval tím, zda by nahlížením do spisu nebylo porušeno právo účastníka řízení či jiných osob a dospěl k závěru, že nikoliv. Ani tento závěr není předmětem soudního přezkumu a soud se jím (přes námitky osoby zúčastněné na řízení) zabývat nemohl. Konečně pak žalovaný řešil, zda nahlížením do spisu nemůže dojít k porušení veřejného zájmu. Sousloví „veřejný zájem“ použité v § 38 odst. 2 správního řádu je neurčitým právním pojmem. *„Neurčité právní pojmy zahrnují jevy nebo skutečnosti, které nelze úspěšně zcela přesně právně definovat. Jejich obsah a rozsah se může měnit, bývá podmíněn úrovní poznání v technických vědách i časem a místem aplikace normy. Zákonodárce použitím neurčitého právního pojmu vytváří prostor veřejné správě, aby zhodnotila, zda konkrétní situaci lze podřadit pod daný neurčitý pojem. Při přezkumu správního rozhodnutí následně správní soud řeší otázku, zda určitý jev reálného života byl správním orgánem správně podřazen pod neurčitý právní pojem. Soud musí mít možnost přezkoumat, zda interpretace a aplikace neurčitého právního pojmu správním orgánem je v souladu se zákonem, jaké podklady pro své rozhodnutí k tomu správní orgán soustředil, zda tak učinil v rozsahu, který mu umožnil ve věci správně rozhodnout a zda jeho zjištění s těmito podklady nejsou v logickém rozporu. Jestliže takový přezkum možný není, je rozhodnutí pro nedostatek důvodů nepřezkoumatelné. (...) [P]ovinnost vyložit a vymezit neurčitý právní pojem správní orgán nemá, pokud jde o pojem jasně seznatelný, který při aplikaci nečiní větší potíže“* (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2015, č. j. 9 As 12/2014 – 86, a ze dne 22. 3. 2007, č. j. 7 As 78/2005 – 62). Obdobně též rozsudky ze dne 20. 10. 2004, č. j. 1 As 10/2003 – 58, publ. pod č. 849/2006 Sb. NSS, ze dne 27. 9. 2007, č. j. 5 As 32/2007 – 83, publ. pod č. 2362/2011 Sb. NSS, ze dne 17. 8. 2005, č. j. 4 As 8/2004 – 122, či ze dne 12. 6. 2012, č. j. 1 As 51/2012 – 242, publ. pod č. 2703/2012 Sb. NSS).
26. Při výkladu pojmu veřejný zájem žalovaný vyšel z § 1 odst. 1 zákona č. 273/1996 Sb., o působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, podle nějž je žalovaný ústředním orgánem státní správy pro podporu a ochranu hospodářské soutěže proti jejímu nedovolenému omezování. Ačkoli nelze popřít, že žaloby na náhradu škody mohou významně přispět k účinnému uplatňování pravidel hospodářské soutěže, účelem zákona je ochrana soutěžního prostředí, resp. konkurence, jako ekonomického jevu, nikoli ochrana soutěžitelů, resp. jednotlivých účastníků trhu. Žalovaný dále odkázal na body 6 a 23 preambule směrnice 2014/104/EU a na její čl. 6 odst. 5, z nichž dovodil požadavek na

posuzování přiměřenosti při získávání důkazů ze správního spisu a dále nadřazenost veřejného zájmu na řádném vedení dosud neukončených řízení ve věcech protisoutěžního jednání nad právním zájmem soukromých subjektů na zpřístupnění některých dokumentů ze správního spisu pro účely uplatňování jejich soukromoprávních nároků. Takovému výkladu pojmu veřejný zájem nemá soud co vytknout. Lze doplnit, že veřejný zájem na postihování zneužití dominantního postavení žalovaným vyplývá rovněž z § 11 a z § 22 a § 22a ZOHS. Nahlížení do spisu vedeného žalovaným tak v žádném případě nemůže vést k tomu, že by tím bylo zmařeno vyšetření a postižení zneužívajícího jednání dominanta.

27. Žalobkyně s odkazem na rozsudek Soudního dvora ve věci *Marshall* tvrdí, že žalovaný přímo aplikoval uvedenou směrnici v neprospěch žalobkyně. Soud v první řadě podotýká, že případ *Marshall* se týkal horizontálního přímého účinku směrnice (mezi jednotlivci) a nikoliv obráceného vertikálního účinku směrnice. Tím soud ovšem nijak nezpochybňuje, že obrácený vertikální přímý účinek směrnice (tj. použití ustanovení směrnice, které je bezpodmínečné a jasné, u něž uplynula lhůta k implementaci a které nebylo implementováno do vnitrostátního práva, státem proti jednotlivci) je zakázán (srov. např. rozsudky Soudního dvora ze dne 8. 10. 1987 ve věci 80/86 *Kolpinghuis Nijmegen*, Recueil, s. 3969, body 9 a 13, ze dne 26. 9. 1996 ve věci C-168/95 *Arcaro*, Recueil s. I-4705, body 36 a 37, či ze dne 3. 5. 2005 ve spojených věcech C-387/02, C-391/02 a C-403/02 *Berlusconi a další*, Sb. rozh. s. I-3565, body 73 a 74).
28. V projednávané věci ovšem k porušení tohoto zákazu žalovaným nedošlo. O aplikaci přímého účinku směrnice vůči žalobkyni by se jednalo tehdy, pokud by žalovaný odepřel žalobkyni nahlížení do správního spisu výlučně na základě konkrétního ustanovení směrnice 2014/104/EU, přičemž samo vnitrostátní právo by takový postup vůbec neumožňovalo. To se v projednávané věci nestalo. Vnitrostátní právní úprava obsažená v § 38 správního řádu a též v § 21c odst. 1 ZOHS závazně normuje podmínky, za nichž žalovaný může (rozuměj musí) nahlížení do správního spisu neumožnit. Pokud se žalovaný při výkladu těchto norem (a konkrétně neurčitého pojmu „veřejný zájem“) inspiroval preambulí a ustanoveními směrnice 2014/104/EU, nejednalo se o její přímou aplikaci, nýbrž o její nepřímý účinek (tj. tzv. eurokonformní výklad vnitrostátního práva).
29. Doktrína nepřímého účinku směrnice znamená, že vnitrostátní správní orgán nebo soud je povinen při výkladu vnitrostátního práva postupovat v co možná největším rozsahu ve světle znění a účelu směrnice, aby dosáhl výsledku, který směrnice sleduje, a dosáhl tak souladu s čl. 288 třetím pododstavcem Smlouvy o fungování Evropské unie (srov. např. rozsudek velkého senátu Soudního dvora ze dne 19. 1. 2010 ve věci C-555/10 *Kücükdeveci*, Sb. rozh. s. I-365, bod 48). Na rozdíl od přímého účinku směrnice se ovšem stát může dovolávat nepřímého účinku směrnice proti jednotlivci, resp. v jeho neprospěch (rozsudek Soudního dvora ze dne 5. 7. 2007 ve věci C-321/05 *Kofoed*, Sb. rozh. s. I-5795, bod 45; též Bobek, M., Bříza, P. Komárek, J. *Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie*. Praha : C. H. Beck, 2011, s. 169 – 175). Směrnice ovšem nemůže mít nepřímý účinek takové povahy, aby jejím výkladem byly rozšiřovány nebo dokonce nově vytvářeny skutkové podstaty či jinak zpříšňovány podmínky odpovědnosti jednotlivce za veřejnoprávní delikty stanovené vnitrostátním právem, mající povahu „trestního obvinění“ ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (rozsudek Soudního dvora ve věci *Arcaro*, bod 42). Nepřímý účinek se v plné šíři uplatní poté, co uplynula transpoziční lhůta směrnice, nicméně již od data, k němuž směrnice vstoupila v platnost, se správní orgány a soudy členského státu musí zdržet v co největším možném rozsahu výkladu vnitrostátního

práva, který by mohl vážně ohrozit dosažení cíle sledovaného touto směrnicí po uplynutí lhůty pro její provedení (rozsudek velkého senátu Soudního dvora ze dne 4. 7. 2006 ve věci C-212/04 *Adeneler*, Sb. rozh. s. I-6057, bod 123). Tyto principy jsou plně respektovány a aplikovány v řízení před správními soudy dle s. ř. s. (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 2. 2010, čj. 5 Afs 68/2009-113, publ. pod č. 2036/2010 Sb. NSS, ze dne 17. 6. 2010, čj. 7 As 16/2010-64, publ. pod č. 2123/2010 Sb. NSS, nebo ze dne 23. 9. 2014, čj. 4 As 111/2014-27, publ. pod č. 3177/2015 Sb. NSS).

30. Směrnice 2014/104/EU vstoupila v platnost 25. 12. 2014 a její transpoziční lhůta uplynula dne 27. 12. 2016. Směrnice byla do českého práva transponována ZNŠHS, který nabyt účinnosti dne 1. 9. 2017. Žalovaný vydal své usnesení dne 15. 12. 2016, tj. ještě před uplynutím transpoziční lhůty, a byl proto povinen pouze zajistit, aby nepřijal výklad vnitrostátního práva, který by mohl vážně ohrozit dosažení cíle sledovaného směrnicí. Předseda však vydal rozhodnutí o rozkladu dne 8. 6. 2017, a byl tak povinen provést eurokonformní výklad vnitrostátního práva, tj. takový, který nejvíce dosáhne výsledku, který směrnice sleduje. S ohledem na skutečnost, že soud přezkoumává rozhodnutí předsedy podle právního a skutkového stavu, který tu byl v době rozhodování předsedy, má význam zabývat se pouze tím, zda předseda správně aplikoval nepřímý účinek směrnice 2014/104/EU.
31. Směrnice 2014/104/EU uznává, že soudní spory o náhradu škody způsobené porušením předpisů o hospodářské soutěži se vyznačují informační asymetrií, neboť žalobci (poškození) často nemají přístup k důkazům prokazujícím jejich nárok. Z tohoto důvodu směrnice mimo jiné zavádí specifické oprávnění vnitrostátních soudů nařít zpřístupnění takových důkazů třetím osobám (zejm. body 14 a 15 preambule, čl. 5 směrnice). Za poměrně přísných podmínek pak směrnice umožňuje rovněž získání důkazů ze správního spisu vedeného u orgánu pro hospodářskou soutěž (zde žalovaného). Tento postup je podrobně upraven v čl. 6 směrnice, z nějž pro účely tohoto řízení lze citovat následující:
 1. Členské státy zajistí, aby se pro účely řízení o žalobě o náhradu škody v případě, že vnitrostátní soudy nařizují zpřístupnění důkazů, které jsou součástí spisu vedeného u orgánu pro hospodářskou soutěž, použil kromě článku 5 i tento článek. (...)
 4. Při posuzování přiměřenosti zpřístupnění důkazů v souladu s čl. 5 odst. 3 vnitrostátní soudy dále zohlední:
 - a) zda byla žádost formulována konkrétně s ohledem na povahu, předmět nebo obsah dokumentů předložených orgánu pro hospodářskou soutěž nebo obsažených ve spisu vedeném u tohoto orgánu, a nikoli jako nekonkrétní žádost týkající se dokumentů předložených tomuto orgánu;
 - b) zda strana požadující zpřístupnění tak činí v souvislosti s řízením o žalobě o náhradu škody před vnitrostátním soudem; a
 - c) zda je nutno, pokud jde o odstavce 5 a 10, nebo v případě žádosti orgánu pro hospodářskou soutěž podle odstavce 11, zajistit účinné veřejnoprávní prosazování právních předpisů o hospodářské soutěži.
 5. Zpřístupnění níže uvedených kategorií důkazů mohou vnitrostátní soudy nařít až poté, co orgán pro hospodářskou soutěž ukončil řízení přijetím rozhodnutí či jinak:
 - a) informace, které vypracovala fyzická nebo právnická osoba výslovně pro řízení orgánu pro hospodářskou soutěž;

b) informace, které vyhotovily a stranám zaslaly příslušné orgány pro hospodářskou soutěž během řízení před nimi vedených; a

c) návrhy na narovnání, které byly vzaty zpět.

6. Členské státy zajistí, aby pro účely řízení o žalobě o náhradu škody nemohly vnitrostátní soudy určité straně nebo třetí straně nikdy nařídít zpřístupnění těchto kategorií důkazů:

a) prohlášení v rámci programu shovívavosti; a

b) návrhy na narovnání.

7. Žalobce může s náležitým odůvodněním požadovat, aby měl vnitrostátní soud přístup k důkazům podle odst. 6 písm. a) nebo b), a to výhradně s cílem se ujistit, že jejich obsah odpovídá definicím uvedeným v čl. 2 bodech 16 a 18. V rámci takového posouzení mohou vnitrostátní soudy žádat o pomoc pouze příslušný orgán pro hospodářskou soutěž. Původci dotčených důkazů mají rovněž dostat příležitost, aby byli vyslechnuti. Příslušný vnitrostátní soud v žádném případě neposkytne přístup k těmto důkazům jiným stranám nebo třetím stranám. (...)

9. Zpřístupnění důkazů obsažených ve spisu vedeném u orgánu pro hospodářskou soutěž, které nespádají do žádné z kategorií uvedených v tomto článku, může být v rámci řízení o žalobě o náhradu škody nařízeno kdykoli, aniž je tím dotčen tento článek.

10. Členské státy zajistí, aby vnitrostátní soudy mohly po orgánu pro hospodářskou soutěž požadovat zpřístupnění důkazů obsažených ve spisu u něj vedeném, pouze pokud některá strana nebo třetí strana nemůže z rozumných důvodů předložit požadované důkazy. (...)

32. Preambule směrnice podrobněji objasňuje ustanovení čl. 6 následovně. Zpřístupnění důkazů orgánem pro hospodářskou soutěž by mělo být nařízeno pouze tehdy, nelze-li je přiměřeným způsobem získat od jedné ze stran nebo od třetí strany (bod 29). Za účelem zajištění účinné ochrany práva žalobce na náhradu škody není nezbytné, aby byly žalobci pouze z důvodu, že má v úmyslu podat žalobu o náhradu škody, zpřístupněny všechny dokumenty týkající se řízení podle článku 101 nebo 102 Smlouvy o fungování EU, neboť je velmi nepravděpodobné, že by žaloba o náhradu škody musela být založena na veškerých důkazech obsažených ve spisu týkajícím se daných řízení (bod 22). Požadavek na přiměřenost by měl být rovněž pečlivě posouzen, pokud by mohlo zpřístupnění odhalit strategii orgánu pro hospodářskou soutěž týkající se šetření tím, že by bylo prozrazeno, které dokumenty jsou součástí spisu, nebo mít negativní dopad na způsob, jakým podniky spolupracují s orgány pro hospodářskou soutěž. Zvláštní pozornost je třeba věnovat zabránění nespecifickému nebo příliš široce zaměřenému shromažďování informací (tzv. „lovení údajů“), které jsou pro strany daného řízení s největší pravděpodobností irelevantní. Žádost o zpřístupnění důkazů by proto neměla být považována za přiměřenou, pokud se vztahuje na obecné zpřístupnění dokumentů obsažených ve spisu vedeném u orgánu pro hospodářskou soutěž, který se týká určitého případu, nebo na obecné zpřístupnění dokumentů poskytnutých některou ze stran v rámci konkrétního řízení. Takovéto obecné žádosti o zpřístupnění důkazů by nebyly slučitelné s povinností žádající strany vymezit důkazy nebo jejich kategorie co nejpřesněji a nejúžeji (bod 23). Výjimka týkající se zpřístupnění by se měla vztahovat i na jakékoli zpřístupnění důkazů, které by nepatřičně zasahovalo do probíhajícího šetření orgánu pro hospodářskou soutěž, jež se týká porušení unijních nebo vnitrostátních právních předpisů o hospodářské soutěži.

Informace, které vypracoval a stranám řízení zaslal orgán pro hospodářskou soutěž v průběhu řízení za účelem prosazování uniijních nebo vnitrostátních právních předpisů o hospodářské soutěži (například prohlášení o námitkách) nebo které vypracovala strana těchto řízení (například odpovědi na žádosti orgánu pro hospodářskou soutěž o informace nebo svědecké výpovědi), by proto mělo být možné v řízeních o náhradě škody zpřístupnit až poté, co orgán pro hospodářskou soutěž řízení ukončil například tím, že přijal rozhodnutí podle článku 5 nebo kapitoly III nařízení (ES) č. 1/2003, s výjimkou rozhodnutí o předběžných opatřeních (bod 25).

33. Z citovaného ustanovení směrnice a její preambule pak vyplývají následující základní principy úpravy:

- 1) Zpřístupnit důkazy ze správního spisu orgánu pro hospodářskou soutěž (žalovaného) lze pouze jako *ultima ratio* (nelze-li je z rozumných důvodů získat jinak).
- 2) Při úvaze o zpřístupnění důkazů je třeba vycházet z principu přiměřenosti.
- 3) Za tím účelem je žadatel povinen vymezit požadované důkazy nebo jejich kategorie co nejpřesněji a nejúžeji.
- 4) Některé důkazy ze správního spisu nelze zpřístupnit vůbec.
- 5) Některé důkazy lze ze správního spisu zpřístupnit až poté, co je řízení před orgánem pro hospodářskou soutěž pravomocně skončeno.

Pokud žalovaný a předseda vyložili neurčitý pojem veřejný zájem ve světle výše uvedených principů, nelze jim dle názoru soudu ničeho vytknout, neboť tak plnili svou povinnost eurokonformního výkladu správního řádu a ZOHS. Skutečnost, že tento výklad má pro žalobkyni (z jejího pohledu) negativní důsledky, není na závadu. Soud pak neshledal pochybení ani v konkrétní aplikaci vyloženého pojmu na správní spis žalovaného, neboť žalovaný ve své podstatě neumožnil žalobkyni nahlížet právě do těch dokumentů, které lze dle směrnice zpřístupnit až po pravomocném ukončení správního řízení (informace, které vypracovala fyzická nebo právnická osoba výslovně pro řízení před žalovaným, a informace, které vyhotovil a stranám zaslal žalovaný během řízení).

34. Argumentace žalobkyně, že strategie vedení správního řízení musí být vždy stejná (s ohledem na zásadu právní jistoty a legality), je s výše uvedeným mimoběžná: strategii vedení řízení nelze ztotožňovat s tím, zda správní orgán postupuje procesně správně dle ustanovení zákona. Každý případ, který žalovaný zkoumá a o němž vede řízení, je svým způsobem jedinečný a vyžaduje zjišťování specifických informací od různých subjektů a z různých zdrojů. Lapidárně řečeno: zneužití dominantního postavení (které je řešeno v dotčeném správním spisu) není vždy stejné, nabývá různých podob a vyžaduje vždy specifický postup žalovaného za účelem prokázání naplnění všech zákonných znaků případného deliktu. Právě a jenom tento postup je uvedenou směrnicí chráněn před narušením. Není přitom pravdou, že by žalovaný toto sousloví nijak blíže nevysvětlil (viz body 33 a 34 rozhodnutí žalovaného). Poukazuje-li žalobkyně na mnohaleté vedení správního řízení, v jehož rámci měly být již všechny podstatné úkony žalovaným učiněny, a strategie vedení řízení tak již nemůže být ohrožena, pak se jedná ze strany žalobkyně o čistou spekulaci. Z délky správního řízení nelze dovozovat obsah správního spisu a charakter úkonů provedených žalovaným. Zjevně i z tohoto důvodu směrnice omezuje přístup k určitým dokumentům ve správním spisu až na dobu pro pravomocném skončení správního řízení.

35. Žalobkyně má nepochybně pravdu v tom, že žalovaný nemůže dopředu předjímat, v jakém rozsahu budou třetí subjekty s žalovaným spolupracovat. Úvaha žalovaného a předsedy je ovšem v tomto ohledu založena na jiné logice: pokud by byly dokumenty poskytnuté třetími stranami poskytnuty žalobkyni k nahlédnutí, existuje reálná obava, zda by po takovém zpřístupnění byly ještě třetí subjekty vůbec ochotny s žalovaným nadále smysluplně spolupracovat. Potřeba zachovat dobrou spolupráci mezi žalovaným a dalšími subjekty, které jediné jsou schopné žalovanému poskytnout informace potřebné pro posouzení existence dominantního postavení a jeho zneužití, je přitom nepochybně veřejným zájmem, který je zdůrazňován směrnicí 2014/104/EU. Soud nepovažuje rozhodnutí žalovaného a předsedy v této souvislosti za obecné, neboť jsou v nich uvedeny konkrétní listiny, které se z uvedeného důvodu žalobkyni nezpřístupňují, a je v nich rovněž konstatován jejich obsah (informace o účetnictví, o systémech sloužících k monitoringu údajů a informace obdobného charakteru, informace o jejich obchodech, hospodářské situaci, plánech, obsazenosti spojů apod.). Podrobnější popis by dle názoru soudu již mohl odhalovat konkrétní obsah jednotlivých dokumentů. Pokud jde o identifikaci třetích subjektů, o něž má jít, pak tento údaj žalobkyně mohla zjistit při nahlédnutí do spisu, neboť je uveden na složce u každého dokumentu, do něž žalobkyni nebylo umožněno nahlédnout. Absenci tohoto údaje v napadených rozhodnutích proto soud nepovažuje za vadu, která by měla za následek jejich nezákonnost.
36. Námitku žalobkyně, že žalovaný zdůvodnil pouhé hypotetické ohrožení veřejného zájmu, považuje soud ve shodě s žalovaným za účelovou. Rozhoduje-li správní orgán o tom, zda určité osobě umožní nahlédnout do spisu, uvažuje z povahy věci v budoucích kategoriích (neboť jde o nahlížení do spisu, které by se mohlo teprve v budoucnu odehrát). Použil-li žalovaný a předseda v tomto ohledu slovní spojení „ohrožení veřejného zájmu“ a nikoliv „porušení veřejného zájmu“, nelze jen z toho dovozovat, že jde o hypotetickou kategorii. Žalovaný i předseda na základě konkrétní argumentace vztahující se k této věci dospěli k závěru, že existuje konkrétně vyložený veřejný zájem na tom, aby žalobkyni nebylo umožněno do některých dokumentů spisu nahlížet. Žádost žalobkyně o nahlížení do spisu je tak ve vztahu k některým dokumentům ohrožením veřejného zájmu, k jehož porušení by realizací této žádosti (nahlížením) došlo. Soud proto napadené rozhodnutí nepovažuje za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.
37. K argumentaci rozsudkem Soudního dvora ve věci *Donau Chemie* zdejší soud v první řadě zdůrazňuje, že tento rozsudek byl vydán v době, kdy neexistovala unijní právní úprava získávání informací ze správního spisu pro účely žaloby na náhradu újmy způsobené porušením předpisů na ochranu hospodářské soutěže (jak ostatně zdůrazňuje sám Soudní dvůr v bodech 25 až 27 rozsudku). Tento rozsudek je tak třeba číst s ohledem na následně přijatá pravidla obsažená ve směrnici 2014/104/EU, která principy dovozené Soudním dvorem v citovaném rozsudku doplňují a rozvádějí. Soudní dvůr se v tomto rozsudku především vyrovnával s rakouskou právní úpravou, která neumožňovala osobě, jež hodlala podat žalobu na náhradu škody, nahlédnout do příslušného spisu vedeného v řízení o porušení pravidel hospodářské soutěže, pokud s tím kterýkoliv účastník tohoto řízení nesouhlasil. Soudní dvůr takovou úpravu označil za nepřijatelnou v případě „*kdy jediné nahlédnutí do dokumentů ve spise týkajícího se řízení před příslušným vnitrostátním orgánem pro hospodářskou soutěž umožňuje těmto osobám získat důkazy nezbytné na podporu jejich žaloby na náhradu škody*“ (bod 32). Soudní dvůr pak zdůraznil nutnost posuzovat každý případ individuálně: „*[v] rámci tohoto posouzení vnitrostátním soudům přísluší zhodnotit zájem žadatele na získání přístupu k těmto dokumentům pro účely přípravy jeho žaloby na*

náhradu škody, zejména s přihlédnutím k jiným možnostem, které se žadateli případně nabízejí“ (bod 44). Soudní dvůr též upozornil na limity takového nahlížení: „[c]o se týče pravidla, podle kterého by měl být každý dokument týkající se řízení v oblasti hospodářské soutěže žadateli poskytnut jen na základě toho, že tato osoba hodlá podat žalobu na náhradu škody, je třeba především uvést, že takové pravidlo o obecném přístupu není nezbytné pro účely zajištění účinné ochrany práva na náhradu škody, jež náleží uvedenému žadateli, jelikož je málo pravděpodobné, že žaloba na náhradu škody musí být podepřena všemi informacemi uvedenými ve spise týkajícím se tohoto řízení. Dále toto pravidlo může vést k porušení jiných práv, která unijní právo přiznává zejména dotyčným podnikům, jako je právo na ochranu profesního nebo obchodního tajemství, nebo dotyčným jednotlivcům, jako je právo na ochranu osobních údajů. Konečně, takový obecný přístup může rovněž poškozovat veřejné zájmy, jako je účinnost politiky stíhání porušení práva hospodářské soutěže, a to tím, že může odrazovat osoby podílející se na porušení článků 101 SFEU a 102 SFEU od spolupráce s orgány pro hospodářskou soutěž“ (bod 33).

38. Žalobkyně v souvislosti s tímto rozsudkem tvrdí, že si nemůže jiným způsobem obstarat důkazní prostředky pro civilní řízení, než právě nahlédnutím do spisu. Z citovaného rozsudku vyplývá, že nahlédnutí do správního spisu má být v zásadě umožněno tehdy, je-li to nezbytné pro přípravu žaloby na náhradu škody a nelze-li potřebných informací dosáhnout jinak, přičemž zároveň nesmí být ohroženy další zájmy uvedené v bodu 33 rozsudku (stejně principy obsahuje i směrnice 2014/104/EU). V nyní projednávané věci žalobkyně podala žalobu na náhradu újmy proti osobě zúčastněné na řízení ještě předtím, než žalovaný o její žádosti o nahlédnutí do spisu rozhodl. To samo o sobě není důvod pro to, aby žalobkyni nebylo umožněno do spisu nahlížet. Jestliže však žalobkyně byla schopna (přesto, že neměla přístup do správního spisu) podat žalobu k civilnímu soudu, je na místě zkoumat, jaké další informace ze správního spisu potřebuje k úspěšnému vedení sporu o náhradu újmy. Z uvedené žaloby (která je součástí správního spisu) nelze v tomto ohledu nic zjistit: žaloba má všechny náležitosti, jsou v ní vylíčeny rozhodné skutkové okolnosti, označeny důkazy (včetně již vypracovaných znaleckých posudků) a v závěru je vypočtena konkrétní výše požadované újmy. Z žaloby tedy nevyplývá, že by existovaly nějaké právně významné skutečnosti, které jsou dosud žalobkyni neznámé. V průběhu správního řízení žalobkyně žádné takové skutečnosti neuvedla, ani neavizovala, že by k tvrzení či prokázání takových skutečností byla vyzvána civilním soudem (např. postupem podle § 118a odst. 1 až 3 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád). Žalobkyně pouze setrvala na svém obecném tvrzení, že si nemůže obstarat jiným způsobem důkazní prostředky, než nahlédnutím do spisu. S ohledem na již podanou žalobu tak musí zdejší soud uzavřít, že toto tvrzení žalobkyně není ničím podepřeno a jen na jeho základě jí nelze zjednat přístup do těch částí spisu, do nichž jí nebylo umožněno nahlížet. Pokud žalobkyně s odvoláním na rozsudek ve věci *Donau Chemie* namítá, že v posuzované věci není dán konkrétní způsob porušení veřejného zájmu, pak ani v tom s ní soud nemůže souhlasit. Tento veřejný zájem byl žalovaným a předsedou vyložen s odkazem na vnitrostátní právní úpravu a na směrnici 2014/104/EU, která závěry Soudního dvora v tomto ohledu konkretizuje. Případné poskytnutí informací, které vypracovala fyzická nebo právnická osoba výslovně pro řízení před žalovaným, a informací, které vyhotovil a stranám zaslal žalovaný během řízení, žalobkyni pak bylo vyhodnoceno jako porušení veřejného zájmu na řádném vedení dosud neukončených řízení ve věcech protisoutěžního jednání.

39. S výše uvedeným souvisí též námitka žalobkyně týkající se porušení principu rovnosti účastníků v civilním řízení. Soud v první řadě uvádí, že účelem správního řízení týkajícího se možného zneužití dominantního postavení není vyrovnávat postavení účastníků souvisejících řízení o náhradu újmy, nýbrž obnovení férové hospodářské soutěže a případné potrestání viníka. Jistá nerovnost mezi žalobkyní a osobou zúčastněnou na řízení nutně vyplývá z jejich rozdílného postavení ve správním řízení. Tento rozdíl pak může vést i k informačnímu deficitu na straně žalobkyně, který by jí mohl zabránit v podání žaloby na náhradu újmy. Za splnění určitých podmínek jí tak může být umožněno nahlédnout do správního spisu, aby mohla získat potřebné důkazní prostředky pro vedení civilního řízení. Nicméně výše bylo rozebráno, že žalobkyně již podala žalobu na náhradu újmy k Městskému soudu v Praze obsahující i vyčíslení tvrzené újmy. Soudu proto není zřejmé, jaké další „značně důležité informace“ ze správního spisu žalobkyně k hájení svých práv před civilním soudem ještě potřebuje, resp. v čem nadále spočívá její informační deficit. Za této situace nelze než tvrzení žalobkyně o nerovném postavení v civilním řízení považovat za nepodložené.
40. Poslední okruh žalobních námitek se týká vyloučení z nahlížení částí spisu podle § 38 odst. 6 správního řádu a § 21c odst. 1 ZOHS. Jak vyplývá z výše citované judikatury správních soudů, i v případě zpřístupnění správního spisu k nahlédnutí žadateli podle § 38 odst. 2 správního řádu musí žalovaný zajistit, aby z nahlížení byly vyloučeny listiny obsahující utajované skutečnosti nebo obchodní, bankovní či jiné tajemství. Podle názoru soudu se jedná o kvalitativně jiný postup než v případě rozhodování o žádosti o nahlížení do spisu. Z uvedených ustanovení předně nevyplývá, že by byl žalovaný o vyloučení těchto dokumentů z nahlížení povinen vydat rozhodnutí (byť to není vyloučeno). Zákon stanoví žalovanému jednoznačně pouze povinnost zajistit jejich vyloučení z nahlížení – jakým způsobem to učiní, je čistě na něm. Výsledkem této činnosti žalovaného (zahrnující rovněž posouzení toho, zda se jedná o dokument splňující podmínky dle citovaných ustanovení) by mělo být faktické (fyzické) znemožnění, aby kdokoliv (vyjma účastníka řízení za specifických podmínek) do takových dokumentů nahlédl.
41. Podle názoru soudu žalovaný v nyní projednávané věci nepochybil, pokud dokumenty obsahující obchodní tajemství zakryl a neumožnil žalobkyni do nich nahlédnout, avšak v napadeném rozhodnutí je nevyjmenoval a podrobně nezdůvodnil, zda naplňují znaky obchodního tajemství. V souladu s § 21c odst. 1 a 2 ZOHS totiž veškeré listiny obsahující obchodní či jiné tajemství musí být ve správním spisu též zařazeny ve verzi bez tohoto obchodního tajemství. Jak vyplývá ze správního spisu, tento postup byl ze strany žalovaného dodržen a listiny, které obsahují obchodní tajemství, jsou sice zakryty, ale současně je vždy uvedeno, kde lze ve spisu nalézt verzi bez obchodního tajemství (kterou žalovaný v rozhodnutí pro zjednodušení označuje jako „nedůvěrnou verzi dokumentu“). Pokud pak žalovaný v souladu se zákonem rozhodl, že z důvodu porušení veřejného zájmu se žalobkyni neumožní nahlížet do nedůvěrných verzí konkrétních dokumentů, je z hlediska zákonnosti rozhodnutí bez významu, že současně nerozhodl o neumožnění nahlížet do těchto dokumentů, které navíc obsahují obchodní tajemství, a tyto dokumenty pouze zakryl. Na základě právě uvedeného soud nespatřuje vnitřní rozpornost rozhodnutí předsedy v tom, že v bodu 29 pod písm. b. a c. hovoří o nezpřístupnění dokumentů ve verzi bez obchodního tajemství, neboť přesně o tom rozhodoval. Důvodný v této souvislosti není ani odkaz žalobkyně na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 21. 9. 2016, č. j. 8 A 116/2013 – 43, neboť ten se jednak týkal posuzování obchodního tajemství v řízení podle zákona o svobodném přístupu k informacím, tedy zcela jiného typu řízení

s rozdílným účelem, jednak § 21c odst. 1 a 2 ZOHS obsahuje v tomto ohledu speciální postup.

42. *Obiter dictum* soud dodává, že v této věci rozhodoval již po čtvrté, přičemž třikrát byla rozhodnutí předsedy pro nezákonnost zrušena. Nyní posuzovaná rozhodnutí žalovaného a předsedy se od těch dřívějších zásadně liší v tom, že jednak žalovaný i předseda respektovali předchozí judikaturu správních soudů v této věci, jednak došlo k podstatným skutkovým a právním změnám. Hlavní skutkovou změnou bylo podání žaloby na náhradu újmy žalobkyní k Městskému soudu v Praze. Zásadní právní změnou pak bylo přijetí směrnice 2014/104/EU, jakož i skutečnost, že dne 27. 12. 2016 uplynula její transpoziční lhůta. K této právní úpravě tak soud musel nově důsledně přihlížet.

VI. Závěr a náklady řízení

43. Soud tedy shledal námitky žalobkyně neopodstatněnými. Jelikož v řízení nevyšly najevo ani žádné vady, k nimž musí soud přihlížet z úřední povinnosti, zamítl žalobu jako nedůvodnou podle § 78 odst. 7 s. ř. s.
44. 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. Žalobkyně ve věci úspěch neměla, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, náklady řízení nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly
45. Výrok o náhradě nákladů řízení osoby zúčastněné na řízení se opírá o § 60 odst. 5 s. ř. s., podle něhož má osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu nákladů řízení, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Soud osobě zúčastněné na řízení žádnou povinnost neuložil, a proto právo na náhradu nákladů řízení nemá.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. 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 zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 26. ledna 2021

JUDr. Zuzana Bystrická v.r.
předsedkyně senátu