



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Zdeňka Kühna a soudců Daniely Zemanové a Miloslava Výborného v právní věci žalobkyně: **RegioJet a.s.**, se sídlem náměstí Svobody 86/17, Brno, zastoupené Mgr. Markétou Jančurovou, advokátkou se sídlem náměstí Svobody 86/17, Brno, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem třída Kpt. Jaroše 7, Brno, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **České dráhy, a. s.**, se sídlem Nábřeží L. Svobody 1222, Praha 1, ve věci žaloby proti rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 11. 7. 2012, čj. R89/2012/DP-12665/2012/320/HBt, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 25. 6. 2013, čj. 29 Af 92/2012 - 161,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalovaný je **p o v i n e n** zaplatit žalobkyni jako náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti částku 4.114 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupkyně žalobkyně Mgr. Markéty Jančurové, advokátky, se sídlem náměstí Svobody 86/17, Brno.
- III. Osobě zúčastněné na řízení **se n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Vymezení věci

[1] Společnost RegioJet a. s. podniká v dálkové osobní železniční dopravě. Na lince Praha - Ostrava je přímým konkurentem společnosti České dráhy, a. s. V souvislosti s provozováním linky Praha – Ostrava podala RegioJet dne 4. 10. 2010 žalovanému Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže podnět k zahájení správního řízení z důvodu

údajného zneužívání dominantního postavení společností České dráhy, a. s. na trhu rychlíkové osobní železniční dopravy. Na základě výsledků šetření zahájil žalovaný s Českými drahami dne 24. 1. 2012 správní řízení z moci úřední, a to 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). Žalovaný vede řízení pod sp. zn. S040/2012/DP. Toto správní řízení nebylo zatím pravomocně skončeno.

[2] V průběhu správního řízení žalobkyně dne 2. 2. 2012 požádala o nahlížení do správního spisu. Důvodem nahlížení měl být mj. zájem žalobkyně na ochraně vlastních práv proti protisoutěžnímu jednání Českých drah, včetně zvažované žaloby na náhradu škody. Žalovaný jakožto správní orgán I. stupně po vyhodnocení podmínek § 38 odst. 2 správního řádu pro nahlížení do správního spisu osobou, která není účastníkem řízení, usnesením ze dne 13. 3. 2012 žádosti nevyhověl. Odvolání žalobkyně předseda žalovaného rozhodnutím označeným v záhlaví tohoto rozsudku zamítl. Proti jeho rozhodnutí podala žalobkyně žalobu ke krajskému soudu.

[3] Krajský soud rozhodnutí předsedy žalovaného rozsudkem označeným v záhlaví zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. V odůvodnění svého rozsudku dospěl k závěru, že žaloba je důvodná, neboť shledal, že okolnosti popsané v žádosti o nahlížení do spisu ze dne 2. 2. 2012 byly „dostatečnou indicií“ o možné existenci právního zájmu či jiného vážného důvodu, který by žalobkyni k nahlédnutí do správního spisu mohl opravňovat. Právě prokázání právního zájmu (nebo jiného vážného důvodu) je dle § 38 odst. 2 správního řádu nezbytnou podmínkou k umožnění nahlédnutí do příslušného správního spisu. V daném případě měl proto žalovaný v souladu s § 45 odst. 2 správního řádu žalobkyni vyzvat k doplnění žádosti, zejména aby dostatečně specifikovala svůj právní zájem. Pokud takto žalovaný nepostupoval, dopustil se dle krajského soudu pochybení. Z tohoto důvodu též považoval krajský soud úvahy žalovaného o „běžném podnikatelském zájmu“ žalobkyně za předčasné a s odkazem na rozsudek NSS, sp. zn. 9 Afs 29/2012, konstatoval, že úkolem správního orgánu není zkoumat, zda nahlédnutí do spisu povede k úspěšnému prosazení případných nároků žalobkyně.

II.

Stručné shrnutí argumentů v kasační stížnosti

[4] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) s rozsudkem krajského soudu nesouhlasil a podal proti němu včasnou kasační stížnost. Tvrdí, že krajský soud interpretoval § 38 odst. 2 správního řádu izolovaně. V případě žádosti o nahlédnutí do spisu leží povinnost tvrzení a důkazní povinnost výhradně na žadateli. Stěžovatel neměl pochyb o formálních náležitostech žádosti žalobkyně. Důvody, o které žalobkyně svůj právní zájem v předmětné žádosti opírá, jsou tvrzení vztahující se k jednání Českých drah vůči žalobkyni, k újmě žalobkyně vzniklé z tohoto jednání a k eventuální procesní strategii žalobkyně ve vztahu k vývoji správního řízení. K prokázání těchto tvrzení odkázala na svá předchozí podání týkající se Českých drah.

[5] V této souvislosti stěžovatel také namítá, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný z důvodu nesrozumitelnosti. Na jedné straně totiž soud vyslovil, že stěžovatel měl k dispozici dostatečné indicie svědčící o možné existenci právního zájmu

pokračování

žalobkyně, na straně druhé však konstatoval pochybení stěžovatele v tom, že žalobkyni nevyzval k doplnění žádosti z důvodu nedostatečně specifikovaného právního zájmu. Ustanovení § 45 odst. 2 správního řádu neslouží k tomu, aby příslušný správní orgán žadateli „nadiktoval“, jak má formulovat jeho žádost, nýbrž k tomu, aby formálně či obsahově imperfektní žádosti nebyly automaticky odmítány. Argumentace krajského soudu týkající se porušení § 45 odst. 2 správního řádu vede proto dle názoru stěžovatele k porušení zásady nestrannosti postupu správního orgánu a je v rozporu nejen se smyslem citovaných ustanovení správního řádu, ale i s judikaturou NSS (např. s rozsudkem čj. 6 Ads 132/2011 – 93). S odkazem na další rozhodnutí NSS (sp. zn. 2 As 81/2010 a 8 As 80/2010) stěžovatel uvedl, že na prokázání právního zájmu nemůže mít vliv ani skutečnost, že žalobkyně byla ve správním řízení aktivní či že byla jediným konkurentem Českých drah na relevantním trhu.

[6] Hodlá-li žalobkyně nějakým způsobem reagovat na vývoj správního řízení, jehož není účastníkem, nepotřebuje dle názoru stěžovatele k tomu znát obsah spisu, a to ani k hypotetickému uplatnění případné náhrady škody. V rámci své praxe stěžovatel tento důvod jakožto právní zájem v minulosti posuzoval, vždy se ale jednalo o případy, kdy byla příslušná (civilní) žaloba již podána. Dle přesvědčení stěžovatele je žalobkyně schopna příslušnou žalobu podat, aniž by k tomu potřebovala jakékoliv dokumenty ze spisu. Vyhodnotil-li by stěžovatel důvody žádosti za dostatečné pro prokázání právního zájmu, musel by předmětný spis v absurdním případě k žádosti zpřístupnit všem soutěžitelům působícím na relevantním trhu. Takový postup je v rozporu se zásadou nevěřejnosti správního řízení a mohl by mít také negativní dopady na hospodářskou soutěž, zejména s přihlédnutím k tomu, že spis obsahuje také dokumenty, které sice nemají povahu obchodního tajemství, avšak jsou citlivého charakteru.

III.

Vyjádření žalobkyně, osoby zúčastněné na řízení a replika stěžovatele

[7] Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 25. 10. 2013 zejména uvedla, že důvody právního zájmu formulovala v žádosti o nahlížení do spisu ze dne 2. 2. 2012 obecněji s odkazem na svá předchozí podání. Z těchto podání vyplývají dostatečně konkrétní okolnosti odůvodňující právní zájem. Ztotožnila se s názorem krajského soudu, že žalovaný byl povinen vyzvat ji k doplnění důvodů žádosti, neboť ta uváděla pouze indicie o možné existenci právního zájmu. V této souvislosti žádný rozpor mezi závěry krajského soudu neshledává.

[8] Pokud jde o argumentaci stěžovatele týkající se jednotlivých důvodů, které byly uvedeny v žádosti o nahlížení do spisu, žalobkyně jednak odkázala na rozsudek Soudního dvora EU ve věci C-453/99, a dále uvedla, že k podání příslušné civilní žaloby je naopak znalost informací ze spisu klíčová; teprve na základě těchto informací může subjekt zvážit, zda takovou žalobu podá a jakým způsobem ji odůvodní. Žadatel o nahlížení do spisu má též možnost získat informace o tom, jak správní orgán ve věci postupuje a v jakém stavu se řízení nachází. Tyto informace však stěžovatel žalobkyni

od zahájení správního řízení odmítá poskytnout. Z veřejně dostupných zdrojů přitom žalobkyně ví, že sám stěžovatel vydal tiskovou zprávu s výzvou Ministerstvu dopravy, aby Českým drahám nařídilo vést detailní evidenci své ekonomiky. Žalobkyně je proto přesvědčena, že postup žalovaného je nestandardní a jakožto přímá adresátka údajně nezákonného jednání Českých drah se hodlá bránit dostupnými právními prostředky, k jejichž uplatnění potřebuje znát obsah správního spisu. Stěžovatelův výklad § 38 odst. 2 správního řádu považuje za nepřipustně restriktivní a omezující její procesní práva. Žalobkyně navrhuje, aby zdejší soud kasační stížnost zamítl jako nedůvodnou.

[9] Osoba zúčastněná na řízení (České dráhy, a. s.) se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 24. 10. 2013 ztotožnila s argumentací stěžovatele a odkázala na svá dosavadní vyjádření v předchozím řízení. Současně požádala, aby předmětný správní spis nebyl zpřístupněn k nahlížení podle § 45 odst. 2 a 3 s. ř. s., protože obsahuje obchodní tajemství Českých drah a žalobkyně dosud neprokázala právní zájem ani jiný vážný důvod k nahlédnutí do spisu.

[10] Dne 14. 11. 2013 zaslal předseda stěžovatele zdejšímu soudu repliku k vyjádřením žalobkyně a Českých drah. Setrval v ní na svém názoru, že o splnění povinnosti tvrzení a důkazní ze strany žalobkyně neměl pochyb a má za to, že v takovém případě je zcela bezpředmětné poučovat žalobkyni o této povinnosti. To, zda jsou tvrzení dostatečně konkrétní, je věcí posouzení žádosti, nikoliv odstranění jejich vad. Nesouhlasí s krajským soudem, že by v obdobných situacích měl provádět jakési předběžné posouzení žádosti a v podrobnostech odkázal na své doplnění kasační stížnosti. Dále uvedl, že o prospěšnosti žalob na náhradu škody pro hospodářskou soutěž nijak nepolemizuje, to však pro splnění podmínek v § 38 odst. 2 správního řádu není podstatné.

IV.

Právní názor Nejvyššího správního soudu

[11] Nejvyšší správní soud posoudil důvodnost kasační stížnosti, a to v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů; zabýval se přitom i vadou, kterou by se musel zabývat i bez návrhu (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[12] Kasační stížnost není důvodná.

[13] Nejvyšší správní soud se nejprve vypořádal se souborem kasačních námitek stran výkladu § 38 odst. 2 správního řádu [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., a to tvrzenou nepřezkoumatelností rozhodnutí krajského soudu, IV.A.]. Poté se soud zabýval otázkou přezkoumatelnosti a správnosti části rozsudku ohledně výkladu § 45 odst. 2 správního řádu [§ 103 odst. 1 písm. d) a písm. a) s. ř. s., IV.B.].

IV.A.

Právní zájem na seznámení se s informacemi relevantními pro zajištění práv (§ 38 odst. 2 správního řádu)

pokračování

[14] Klíčovou otázkou je, zda žádost žalobkyně o nahlížení do správního spisu zakládá právní zájem či jiný vážný důvod pro nahlížení do správního spisu v řízení s Českými drahami, které vede stěžovatel. Krajský soud uznal, že existence právního zájmu či jiného vážného důvodu ve smyslu § 38 odst. 2 správního řádu je přinejmenším možná ve vztahu k tvrzení žalobkyně, že nahlížení do správního spisu je dáno potřebou žalobkyně zjistit relevantní informace k uplatnění jejích práv, mezi něž patří nárok na náhradu škody v civilním řízení z důvodu prohlubující se újmy zapříčiněné tvrzenými protisoutěžními praktikami Českých drah.

[15] S tímto závěrem krajského soudu stěžovatel polemizuje. Tvrdí, že při posuzování, zda nahlédnutím do spisu není nedůvodně zasazeno do práv účastníků řízení, popřípadě jiných dotčených osob či veřejného zájmu, musí podnikatelský zájem žadatele vynikat svojí mimořádností, což se v daném případě nestalo. V případě absence této druhé fáze posouzení by tak dle stěžovatele byla popřena zásada nevěřejnosti správního řízení, jelikož by spis musel zpřístupnit všem osobám, které by svůj právní zájem řádně prokázaly. Podnikatelský zájem, který mají všichni soutěžitelé na trhu, není mimořádný, a proto nedůvodně zasahuje do práv účastníků řízení. Stěžovatel proto nesouhlasí se závěry krajského soudu vyvracející námitky běžného podnikatelského zájmu a vymezuje se proti nařčení o nemožnosti předvídat úspěšnost prosazování nároků po nahlédnutí do spisu. V kasační stížnosti vysvětluje, že toliko posuzoval, zda objektivně existuje tvrzený právní zájem či jiný vážný důvod a uzavřel, že subjektivní zájem žadatele na nahlédnutí není podstatný. Na podporu svého tvrzení stěžovatel uvedl rozhodnutí NSS ze dne 28. 3. 2013, čj. 9 Afs 29/2013 - 53. Dále stěžovatel v kasační stížnosti uvádí skutečnosti k podpoře svého přesvědčení o neexistenci právního zájmu či jiného vážného důvodu. Tvrzení, že žalobkyně byla podatelem podnětu, v řízení s Českými drahami byla aktivní a v době rozhodování byla jediným konkurentem Českých drah, nemohou být dostatečným podkladem k umožnění přístupu pro nahlížení do spisu.

[16] Právní zájem nemůže dle stěžovatele založit ani skutečnost, že nahlédnutí je nutné pro uplatnění náhrady škody civilní žalobou. Zde je zdůrazněn fakt, že žalobkyně zatím žádnou žalobu nepodala a pouze ji zvažuje jako jednu z možností obrany proti narůstající újmě. Stěžovatel přiznává, že právní zájem v obdobných případech v minulosti posuzoval, ovšem s tím rozdílem, že civilní řízení již probíhalo. Žalobkyně je schopna uplatnit své nároky bez potřeby znalosti dokumentů obsažených ve spisu.

[17] Nejvyšší správní soud k tomu uvádí následující.

[18] Správní řád v § 38 rozlišuje možnost nahlížet do správního spisu ze strany účastníků správního řízení a ze strany jiných osob. Účastníci a jejich zástupci mají právo nahlížet do spisu, a to i v případě, že je rozhodnutí ve věci již v právní moci (§ 38 odst. 1). Naopak jiným osobám správní orgán umožní 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* (§ 38 odst. 2). Ustanovení § 21c odst. 1 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, ve znění účinném ke dni 30. 11. 2012, jakožto *lex specialis* stanoví, že [z] *nahlížení do spisu jsou 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.

[19] Žalobkyně není účastníkem řízení před stěžovatelem. Nahlízet do spisu týkajícího se řízení vůči Českým drahám tedy může za splnění podmínek § 38 odst. 2 správního řádu. Musí tedy prokázat právní zájem nebo jiný vážný důvod pro nahlížení. Je to právě osoba žádající o nahlédnutí do spisu, která musí tvrdit a prokázat svůj právní zájem nebo jiný závažný důvod (srov. rozsudek NSS ze dne 22. 7. 2010, čj. 9 As 17/2010 – 73 nebo rozsudek ze dne 30. 11. 2011, čj. 6 Ads 132/2011 – 93). Stěžovatel přitom dále zkoumá, zda nebude nahlédnutím porušeno právo některého z účastníků, popřípadě dalších dotčených osob anebo veřejný zájem.

[20] Nejvyšší správní soud k tomu dovodil, že „*povinnost tvrzení a povinnost důkazní není ve vztahu k nahlížení do spisu dle § 38 odst. 2 správního řádu samoúčelnou. Jsou to totiž právě skutečnosti uváděné žadatelem o nahlížení do spisu a týkající se tvrzeného právního zájmu či jiného vážného důvodu, které správnímu orgánu umožňují posoudit, zda je v konkrétním případě na místě umožnit žadateli do spisu (příp. do jeho části) nahlédnout, nebo zda je případně poskytnout ochranu právům některého z účastníků, popřípadě dalších dotčených osob anebo veřejnému zájmu, a nahlédnutí do spisu žadateli s odkazem na překážku předvídanou § 38 odst. 2 správního řádu in fine neumožnit*“ (rozsudek NSS ze dne 28. 2. 2011, čj. 8 As 80/2010 – 68).

[21] Existence právního zájmu se, v rozporu s tím, co tvrdí stěžovatel, nijak neodvíjí od hypotetického počtu osob, kterým právní zájem může eventuálně svědčit. Skutečnost, že určité skutečnosti zakládající právní zájem nebo jiný vážný důvod mohou být hypoteticky vztaženy i na větší množství osob, proto stěžovatele v žádném případě neopravňuje automaticky posoudit žádost jako neúspěšnou.

[22] Nepřípustné je také prolínat podmínky obou fází posouzení žádosti, což stěžovatel svou argumentací činí. Správní orgán nejprve vyhodnotí existenci právního zájmu nebo jiného vážného důvodu. Po uznání existence právního zájmu vyhodnotí, zda nahlédnutím třetí osoby do spisu nebudou poškozena práva účastníků řízení. Poškození práva účastníka řízení ovšem nemůže být důvodem k negativnímu vyhodnocení první fáze posouzení, tj. existence právního zájmu.

[23] Zdejší soud konstatuje, že stěžovatelova argumentace pouhým porušením zásady neveřejnosti správního řízení vymezené v § 15 odst. 3 správního řádu nevypovídá nic o tom, v čem konkrétně by mělo být právo účastníka řízení zpřístupněním spisu jedné nebo více osobám narušeno. Ustanovení § 38 odst. 2 je ve vztahu k § 15 odst. 3 normou speciální. Jak uvádí právní doktrína, s níž se zdejší soud zcela ztotožňuje, „*§ 15 odst. 3 nemá vliv např. na nahlížení do spisu podle § 38, v němž se rovněž odkazuje na povinnost mlčenlivosti a neznamená to, že na základě § 38 odst. 6 jsou ve spojení s § 15 odst. 3 dány důvody pro vyloučení některých částí spisu z nahlížení do něj*.“ Účelem § 15 odst. 3 je jen zabránit tomu, aby se určité informace týkající se výkonu (působnosti v oblasti) veřejné správy dostávaly mimo sféru veřejné správy (Vedral, J. Správní řád. Komentář. II. aktualizované a rozšířené vydání, Praha, BOVA POLYGON 2012, s. 200).

pokračování

[24] Nahlížení do spisu jinými osobami není nijak závislé na počtu těchto osob, nýbrž pouze na tom, zda všechny tyto osoby splňují zákonné podmínky. Skutečnosti uváděné žadatelem budou v konkrétním případě ne/uznány jako zakládající *právní zájem nebo jiný vážný důvod* bez ohledu na počet soutěžitelů na daném trhu.

[25] Úkolem správního orgánu není, aby zkoumal, zda nahlédnutí do spisu bude vést k úspěšnému prosazení případných nároků žadatele či nikoliv. Obdobné závěry učinil Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 28. 3. 2013, čj. 9 Afs 29/2012-53, („*Litvínovská uhelná, a.s.*“) kde konstatoval, že správní orgán „[p]ouze posoudí, zda jsou tvrzení žadatele, jimiž odůvodňuje svůj *právní zájem nebo jiný vážný důvod na nahlížení do spisu, v daném případě dostatečně konkrétní a prokázaná. Je-li právní zájem nebo jiný vážný důvod na nahlédnutí do spisu dostatečně prokázán, pak správní orgán pouze zhodnotí, zda by nahlížením do spisu nebylo porušeno právo některého z účastníků řízení, popřípadě dalších dotčených osob anebo veřejný zájem.*“

[26] K další námitce Nejvyšší správní soud uvádí, že jeho rozsudky ze dne 28. 2. 2011, čj. 8 As 80/2010-68 a ze dne 29. 7. 2011, čj. 8 As 81/2010-63 nemohou být pro daný případ použity, jelikož se týkají typově odlišných situací. V obou rozhodnutích soud uzavřel, že samotnou aktivitou žadatele, zejména podáním podnětu k zahájení řízení, nemůže být bez přistoupení dalších skutečností naplněna podmínka právního zájmu třetí osoby na základě § 38 odst. 2 správního řádu (viz bod 23 rozsudku čj. 8 As 81/2010 – 63). Z toho ovšem nelze vyvodit závěr, že podání podnětu k zahájení správního řízení nemůže být pro aplikaci § 38 odst. 2 nikdy relevantní. Podání podnětu bude pro aplikaci § 38 odst. 2 významné nikoliv samo o sobě, ale ve spojení s dalšími skutečnostmi. Ostatně zdejší soud v cit. věci *Litvínovská uhelná* uznal, že „nelze opomenout fakt, že stěžovatelka, ač nebyla účastníkem řízení, byla aktivní i v průběhu správního řízení vedeného žalovaným ve věci předmětného povolení spojení soutěžitelů, uváděla konkrétní námitky proti spojení a nakonec konkrétně tvrdila a prokázala, proč by jí mělo být umožněno nahlédnout do správního spisu.“ Aktivita žadatele v průběhu správního řízení tedy může mít pro posouzení právního zájmu význam. I tato argumentace krajského soudu je proto na místě.

[27] V neposlední řadě se Nejvyšší správní soud vyjádřil k námitce stěžovatele, podle něhož nemůže být založen právní zájem z důvodu eventuálního budoucího uplatnění nároku na náhradu škody prostřednictvím civilní žaloby. V kasační stížnosti stěžovatel uznává, že by právní zájem být založen mohl, ovšem pouze v případě, pokud by již žaloba na náhradu škody byla v civilním řízení podána. Žalobkyně naopak argumentuje opačně a tvrdí, že nahlédnutí je nutné především před podáním žaloby, aby měla možnost zvážit úspěšnost uplatnění náhrady škody.

[28] K tomu zdejší soud především konstatuje, že není sporu o tom, že nahlédnutí do správního spisu za účelem získání podkladů pro uplatnění nároků z náhrady škody může založit právní zájem žadatele (obdobně rozsudky Soudního dvora EU ze dne 14. 6. 2011, *Pfleiderer AG*, C-360/09, Sb. rozh. s. I-5161, či rozsudek ze dne 6. 6. 2013, *Donau Chemie AG*, C-536/11, dosud nepublikovaný ve Sbírce Soudního dvora). Nutno vždy

pamatovat na to, že žaloby na náhradu škody před vnitrostátními soudy mohou podstatně přispívat k zachování účinné hospodářské soutěže v zemích Evropské unie (rozsudek Soudního dvora EU ze dne 20. 9. 2001, *Courage a Crehan*, C-453/99, Recueil s. I – 6297, bod 27).

[29] Stěžovatel doposud tvrdil, že pokud byla žalobkyni způsobena jednání Českých drah škoda, měla by být sama schopna své nároky vyčíslit, a to bez ohledu na informace shromážděné žalovaným ve správním řízení. V kasační stížnosti stěžovatel nadto tvrdí, že uznává možnost nahlížení do spisu u nároků z již podané civilní žaloby, nesouhlasí však se závěry krajského soudu, který uznal možnost nahlížení i pro situaci, kdy žádná žaloba podána zatím nebyla (a možná ani nebude). Tato stěžovatelova teze je však podle Nejvyššího správního soudu naprosto neudržitelná. Nelze nutit jakéhokoli podnikatele, aby nejprve „zkusmo“ podal žalobu o náhradu škody, a následně teprve ze správního spisu zjišťoval informace o výši újmy, respektive o tom, zda nějaká újma vůbec existuje. Výklad stěžovatele by nutil podnikatele podávat v podstatě formální žaloby jen proto, aby prokázali právní zájem pro nahlížení do správního spisu. Tento výklad nejenom že nemá oporu v zákoně, ale navíc by vytvářel naprosto zbytečné náklady spojené s přípravou žaloby, platbou soudního poplatku v civilním řízení atp. Smyslem nahlížení do správního spisu přece může být též posouzení, zda určitou žalobu podat či nikoliv.

[30] Ostatně z rozsudku Soudního dvora ve věci *Donau Chemie* cit. v bodě [28][28] jasně plyne, že Soudní dvůr připouští možnost povolení nahlédnutí do správního spisu již ve fázi přípravy civilní žaloby. Soudní dvůr totiž zdůraznil, že nahlédnutí do spisu „*může představovat jedinou možnost těchto osob získat důkazy nezbytné pro účely odůvodnění jejich žaloby na náhradu škody.*“ Pausální vyloučení nahlédnout do spisu může nadměrně ztěžovat výkon práva na náhradu škody (bod 39 rozsudku ve věci *Donau Chemie*).

[31] Nelze proto souhlasit s tvrzením stěžovatele, že možné budoucí nárokování škody žalobkyní nepředstavuje ve smyslu § 38 odst. 2 správního řádu právní zájem a jedná se toliko o obecné tvrzení, které nikterak s § 38 odst. 2 nesouvisí. Stěžovatel byl naopak povinen zkoumat, zda v daném případě je zájem založen či nikoliv.

[32] Zdejší soud se vyjádřil i k námitce stěžovatele o citlivosti jiných dokumentů než těch, které jsou chráněny obchodním tajemstvím. Je nutno především zopakovat, že předpokladem aplikace § 38 odst. 2 správního řádu je především to, že nahlédnutím do spisu nebude porušeno právo některého z účastníků, popřípadě dalších dotčených osob anebo veřejný zájem. Ustanovení § 21c zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, obdobně jako judikatura Soudního dvora EU (viz bod 33 rozsudku *Donau Chemie*) připouští, že v určitých případech mohou být dokumenty z nahlížení za účelem uplatnění náhrady škody vyloučeny. Správní úřad tak bude jednat vždy, pokud by například mohlo dojít k porušení obchodního, bankovního nebo obdobného zákonem chráněného tajemství účastníka řízení. Proto bude postupovat na základě § 38 odst. 6 správního řádu ve spojení s § 21c zákona o ochraně hospodářské soutěže tak, že předmětné dokumenty z nahlížení vyloučí. Poskytnuty nemusí být rovněž dokumenty, které jsou pro podání žaloby na náhradu škody bezpředmětné (obdobně usnesení NSS

pokračování

ze dne 20. 3. 2013, čj. 2 Afs 82/2012 – 96, ve věci žádosti společnosti společnost *ASIANA Transport, s. r. o.* o nahlédnutí do soudního a správního spisu společnosti *STUDENT AGENCY, s. r. o.*).

[33] Dokumenty, které mohou zabránit realizaci civilních žalob na náhradu škody, nelze z nahlížení vyloučit toliko na základě obecného tvrzení o jejich mimořádné citlivosti. K tomu lze přiměřeně odkázat na bod 47 rozhodnutí *Donau Chemie*, cit. v bodě [28] shora, podle něhož „[n]aopak okolnost, že takové odepření může zabránit výkonu uvedených žalob tím, že dotyčným podnikům, které již mohou využívat přinejmenším částečné imunity v oblasti peněžních sankcí, poskytuje mimo jiné možnost zbavit se rovněž povinnosti nahradit škody vyplývající z porušení článku 101 SFEU, a to na úkor poškozených osob, vyžaduje, aby se takové odepření zakládalo na naléhavých důvodech týkajících se ochrany dovolávaného zájmu a uplatnitelných na každý dokument, ke kterému je přístup odepřen.“

[34] Není vskutku vyloučeno, že uplatněním institutu nahlížení podle § 38 odst. 2 by mohl být účastník řízení poškozen. Na to ostatně pamatuje přímo § 38 odst. 2. Stěžovatel ovšem musí být schopen u každého dokumentu nebo souboru dokumentů vysvětlit, v čem konkrétně vidí porušení práv účastníka řízení. Nepřípustnost nahlížení nelze odůvodnit toliko obecným tvrzením o citlivosti informací. Uznání porušení práv účastníka řízení odůvodněné pouze obecnými tvrzeními může vést k účelovému obcházení práva třetích osob na uplatnění náhrady škody v civilním řízení.

[35] Nejvyšší správní soud uzavírá, že stěžovatel nesprávně vyložil § 38 odst. 2 správního řádu. I tato námitka je nedůvodná.

IV.B.

Výklad § 45 odst. 2 správního řádu

[36] Další skupina námitek stěžovatele směřuje k nepřezkoumatelnosti odůvodnění krajského soudu v té části, kde se krajský soud vyjadřuje k opomenutí povinnosti stěžovatele vyzvat žalobkyni ke specifikaci svých zájmů na nahlédnutí do spisu dle § 45 odst. 2 správního řádu. Zde je třeba zdůraznit, že nepřezkoumatelnost rozhodnutí je natolik závažnou vadou, že k ní zdejší soud přihlíží i bez námitek, z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[37] Stěžovatel namítá nepřezkoumatelnost části rozhodnutí krajského soudu ze dvou důvodů. Prvním z nich je nepřezkoumatelnost z důvodu nesrozumitelnosti, jelikož dle stěžovatele obsahuje rozhodnutí nesprávně vyložené, rozporné závěry. Rozporná má být argumentace, v níž na jedné straně stěžovatel disponoval dostatečnými indiciemi, které existenci právního zájmu žalobkyně nahlédnout do spisu nasvědčují, na druhé straně měla být žalobkyně vyzvána k doplnění žádosti o nahlédnutí do spisu. Druhým důvodem nepřezkoumatelnosti části rozhodnutí má být nedostatečné odůvodnění závěrů o předčasném zamítnutí žádosti.

[38] Nejvyšší správní soud s argumentací stěžovatele o nepřezkoumatelnosti nesouhlasí. Stručně řečeno, krajský soud dospěl k závěru, že žádost žalobkyně ze dne 2. 2. 2012 a některé tam popsané okolnosti byly v daném případě dostatečnou indicí o možné existenci jejího právního zájmu či jiného vážného důvodu, který by ji k nahlédnutí do správního spisu mohl opravňovat. S odkazem na judikaturu NSS upozornil, že správní orgán má pouze posoudit, zda žadatel o nahlížení do spisu v daném konkrétním případě právní zájem či jiný vážný důvod vztahující se k nahlížení do spisu konkrétně tvrdí a také prokazuje. Není naopak úkolem správního orgánu zkoumat, zda nahlédnutí do spisu bude vést k úspěšnému prosazení případných nároků žadatele či nikoliv. Relevantním důvodem pro splnění první podmínky stanovené v § 38 odst. 2 správního řádu může být též zájem jiné osoby na ochraně svých práv formou žaloby na náhradu škody. Důvody uvedené v žádosti představovaly toliko *indicie* o tom, že by žalobkyně mohla mít právní zájem či jiný vážný důvod na nahlédnutí do správního spisu. V takovém případě ovšem neměl stěžovatel žádost bez dalšího zamítnat, nýbrž měl v souladu s § 45 odst. 2 správního řádu žalobkyni vyzvat k doplnění žádosti. Žádost totiž dostatečně konkrétně nespecifikovala ani právní zájem či jiný vážný důvod žalobkyně na nahlédnutí do spisu, ani skutečnosti či důkazy, jež by měly tento právní zájem či důvod prokázat. V tomto se soud odvolal též na některé základní zásady správního řízení včetně obecné poučovací povinnosti a princip veřejné správy jako služby veřejnosti (§ 4 odst. 1 správního řádu). Soud tedy uzavřel, že pokud žalobkyně ve své žádosti uvedla skutečnosti, které existenci jejího právního zájmu nahlédnout do spisu nasvědčují, byť je takovou např. jen jedna z pěti, je namístě žalobkyni vyzvat k doplnění takové žádosti a k prokázání právního zájmu či jiného vážného důvodu (tj. k tomu, aby tyto důvody nejen dostatečně konkrétně tvrdila, ale též prokázala).

[39] Tyto právní závěry jsou naprosto srozumitelné. V argumentaci krajského soudu není žádný rozpor, relevantní argumentace v bodech 81 až 91 detailní. Nejvyšší správní soud musí v této souvislosti podotknout, že argumentace krajského soudu je naprosto příkladná. Pokud stěžovatel nesouhlasí s výkladem krajského soudu, nemůže se dovolávat nepřezkoumatelnosti, ale naopak nesprávného právního posouzení určité právní otázky podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[40] Právě to stěžovatel dále činí, a argumentuje nesprávným výkladem § 45 odst. 2 správního řádu krajským soudem. Stěžovatel je přesvědčen, že disponoval dostatkem faktů nutných k tomu, aby byl schopen vyhodnotit existenci právního zájmu žalobkyně. Nebylo proto na místě vyzývat žalobkyni ke specifikaci jejího zájmu na nahlédnutí. Její žádost je dostatečně obsáhlá a specifická a je z ní možné odvodit, že z tvrzených skutečností právní zájem nemůže vzniknout. Nadto je dle stěžovatele nepřipustné, aby § 45 odst. 2 správního řádu sloužil žadatelům k tomu, že jim správní orgán nadiktuje formulaci žádosti tak, aby mohla být kladně posouzena. Uvedeným postupem by došlo k porušení funkce veřejné správy, zejména její nestrannosti. Výklad zvolený krajským soudem je proto nepřiměřeně rozšiřující a ukládá úřadu novou povinnost.

[41] Podle § 45 odst. 2 správního řádu nemá-li *žádost předepsané náležitosti nebo trpí-li jinými vadami, pomůže správní orgán žadateli nedostatky odstranit na místě nebo jej vyzve*

pokračování

k jejich odstranění, poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu a poučí jej o následcích neodstranění nedostatků v této lhůtě.

[42] Nejvyšší správní soud výše vysvětlil, v čem stěžovatel pochybil, neboť neshledal tvrzené skutečnosti v žádosti žalobkyně o nahlédnutí do spisu za dostatečné k *možnému* založení právního zájmu. Již jen tato skutečnost sama o sobě opodstatňuje zrušení rozhodnutí stěžovatele (viz blíže IV.A.).

[43] Stěžovatelova argumentace rozsudkem NSS ze dne 30. 11. 2011, čj. 6 Ads 132/2011 - 93 není důvodná. Rozdílnost situace tkví v tom, že ve věci řešené rozsudkem čj. 6 Ads 132/2011 - 93 žadatel skutečnosti zakládající právní zájem vůbec neuvedl. Proto ani nebyl důvod ke specifikaci. Výzvou by správní orgán prakticky poskytl návod jaké skutečnosti tvrdit, aby byly za právní zájem uznány. Nedostatečná argumentace žadatele pro tvrzení právního zájmu tedy nezakládá automaticky povinnost k výzvě správního orgánu k doplnění žádosti. V nyní posuzovaném případě je ovšem situace skutkově odlišná. Žalobkyně tvrdila dostatečné skutečnosti, aby bylo možné učinit závěr o možné existenci právního zájmu. Jasná není pouze míra závažnosti skutečností, a proto správní orgán pochybil, pokud žalobkyni jako žadatele nevyzval ke specifikaci. Na jedné straně stojí tvrzení, která nejsou dostatečná k posouzení, zda by právní zájem být založen mohl, a na straně druhé tvrzení, u nichž je jisté, že právní zájem uvedenou argumentací být založen mohl, ovšem není jasné, zda důvody jsou dostatečně závažné. I přesto, že povinnost tvrzení a důkazní leží na žadateli, nelze v posléze uvedeném případě žádost automaticky zamítnout. Došlo by tak k porušení zásady veřejné správy jako služby veřejnosti (§ 4 odst. 1 správního řádu). Navíc je třeba zopakovat, že stěžovatel zatížil svůj postup v posuzování žádosti svým nesprávným právním názorem, a tedy měl nesprávně za to, že takto formulované důvody nemohou nikdy založit právní zájem ve smyslu § 38 odst. 2 správního řádu.

[44] Nejvyšší správní soud je proto přesvědčen, že stěžovatel učinil předčasně nesprávný závěr o tom, že právní zájem nebyl dán a proto se mylně domníval, že není třeba výzvy k doplnění. I zde nezbyvá než plně se ztotožnit s důvody obsaženými v rozsudku krajského soudu.

[45] Další odlišnost od věci řešené rozsudkem čj. 6 Ads 132/2011 – 93 leží, jak uvádí i žalobkyně, v tom, že určité skutečnosti nynějšího případu jsou obecně známými skutečnostmi, případně jsou stěžovateli známy z jeho úřední povinnosti. Ani to nelze v nynějším případě pomíjet.

[46] I tento okruh námitek je proto nedůvodný.

V. Závěr a náklady řízení

[47] S ohledem na rozsah předmětu tohoto řízení se zdejší soud nemůže blíže zabývat samotnou otázkou, zda a v jakém rozsahu má být předmětný správní spis žalobkyni

v následném řízení zpřístupněn, neboť v daném stádiu řízení jde o úvahu předčasnou a zcela v kompetenci stěžovatele. Nejvyšší správní soud, stejně jako krajský soud, konstatuje, že odmítnutí žádosti žalobkyně o nahlížení do spisu bylo v rozporu se zákonem, neboť stěžovatel postupoval na základě nesprávného právního názoru ohledně výkladu § 38 odst. 2 správního řádu. Krajský soud napadený rozsudek odůvodnil jasně, srozumitelně a přehledným způsobem. Přezkoumatelně uvedl, z jakých skutkových okolností vycházel a jakou zákonnou úpravu aplikoval. Napadenému rozsudku krajského soudu proto nelze nic vytknout.

[48] Ze všech shora uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je nedůvodná, a proto ji dle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl (výrok I.).

[49] O náhradě nákladů řízení ve výroku II. bylo rozhodnuto v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel, který neměl v tomto řízení úspěch, nemá na jejich náhradu právo. Žalobkyni v souvislosti s řízením o kasační stížnosti vznikly náklady na právní služby advokátky spočívající v jednom úkonu právní služby po 3.100 Kč dle [§ 7 a § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů, s přihlédnutím k ustanovení § 11 odst. 1 písm. d) téže vyhlášky (písemné podání - vyjádření ke kasační stížnosti)], a jednom režijním paušálu po 300 Kč za jeden úkon [§ 13 odst. 3 téže vyhlášky], celkem tedy 3.400 Kč. Vzhledem k tomu, že zástupkyně žalobkyně soudu doložila, že je plátce DPH, zvyšuje se náhrada nákladů řízení o částku odpovídající této dani. V souladu se zákonem č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, se k uvedené částce připočte DPH ve výši 21 %, tj. v částce 714 Kč [§ 14 odst. 1, první věta, § 21 odst. 1 a odst. 4 písm. a), § 36 odst. 1 a § 47 odst. 1 písm. a) a odst. 4 cit. zákona], celkem tedy žalobkyni náleží náhrada nákladů řízení ve výši 4.114 Kč. Soud stěžovateli stanovil povinnost tyto náklady řízení zaplatit k rukám zástupkyně žalobkyně.

[50] Podle § 60 odst. 5 ve spojení s § 120 s. ř. s. má osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Z důvodů zvláštního zřetele hodných může jí soud na návrh přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení. V dané věci zdejší soud Českým drahám žádnou povinnost ve smyslu cit. ustanovení neuložil. Neshledal ani důvody hodné zvláštního zřetele k přiznání náhrady dalších nákladů řízení, které ostatně ani sama neuplatňovala. Nejvyšší správní soud proto Českým drahám jako osobě zúčastněné na řízení náhradu nákladů řízení rovněž nepřiznal (výrok III.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 23. ledna 2014

Zdeněk Kühn
předseda senátu