



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Sandnerové a soudců Mgr. Ivety Postulkové a JUDr. Jitky Hroudové v právní věci

žalobkyně: **bpv Braun Partners s.r.o.**, IČO 27948994
sídlem Ovocný trh 1096/8, 110 00 Praha 1

proti
žalovanému: **Český telekomunikační úřad**
sídlem Sokolovská 219, 190 00 Praha 9

řízení o žalobě proti rozhodnutí předsedy rady Českého telekomunikačního úřadu ze dne 1. 10. 2019 č. j. ČTÚ-38 214/2019-603,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Žalobkyně se u Městského soudu v Praze domáhala zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí vydaného předsedou rady Českého telekomunikačního úřadu (dále též jen „rozkladový orgán“), kterým byl zamítnut rozklad proti rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 8. 2019 č. j. ČTÚ-24 807/2019-610/V. vyř. (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), jímž byla odmítnuta žádost žalobkyně o poskytnutí informace v části – poskytnutí všech přípisů a dokumentů, které Český telekomunikační úřad (dále též „ČTÚ“) a Evropská komise (dále též „Komise“) a její orgány v rámci či v souvislosti s notifikací úhrady čistých nákladů za poskytování základních služeb držitelem poštovní licence za období 2018 až 2022 vytvořili a vzájemně si vyměnili, resp. projednávali či projednávají (dále též jen „informace“). Vedle

zrušení napadeného rozhodnutí se žalobkyně podanou žalobou domáhala rovněž, aby soud uložil žalovanému povinnost požadovanou informaci poskytnout ve lhůtě 3 dnů.

2. V napadeném rozhodnutí nejprve rozkladový orgán podrobně zrekapituloval průběh správního řízení od podání žádosti přes konzultace žalovaného s Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže a Evropskou komisí až po vydání prvostupňového rozhodnutí a podání rozkladu. Rozkladový orgán shledal prvostupňové rozhodnutí přezkoumatelným a souladným se zákonem. K meritu věci uvedl, že žalobkyně požadovala poskytnutí informací, které mají povahu dokumentů ve smyslu ust. čl. 3 písm. a) nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001, o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise (dále jen „Nařízení“). Žalovaný se správně obrátil na Evropskou komisi o konzultaci ve smyslu čl. 5 Nařízení, neboť Evropská komise je orgánem, na jehož dokumenty se Nařízení vztahuje a který má primárně posuzovat možnost přístupu veřejnosti k těmto dokumentům. Z vyjádření Evropské komise vyplynul závěr, že požadované informace nemají být poskytnuty podle čl. 4 odst. 2 odrážky třetí Nařízení. Evropská komise též uvedla, že žadatel se s obdobnou žádostí obrátil přímo na ni, přičemž přístup k dokumentům mu Komise odepřela.
3. Dále se rozkladový orgán v napadeném rozhodnutí zabýval námitkou žalobkyně, že požadované informace nespadají do rozsahu čl. 4 odst. 2 odrážky třetí Nařízení. K tomu uvedl, že dle ustáleného právního názoru Evropské komise platí, že veškeré dokumenty týkající se veřejné podpory jsou kryty výjimkou dle čl. 4 odst. 2 Nařízení bez ohledu na to, zda bylo ve věci zahájeno řízení či nikoliv, a to z důvodu, že by jejich poskytnutí mohlo ohrozit účel samotného, byť jen případného vyšetřovacího řízení, neboť tyto dokumenty mohou obsahovat informace o směru potenciálního vyšetřování a mohou poškodit dobrou pověst případných příjemců veřejné podpory. Přestože skutkové okolnosti ve věci C-139/07 P ze dne 29. 6. 2010 (dále jen „TGI“), na kterou žalobkyně odkazovala, zahrnovaly formální vyšetřovací řízení, nelze dovozovat, že stejné závěry není možné aplikovat i na dokumenty vytvořené v rámci prenotifikačního řízení, neboť toto může formálnímu vyšetřovacímu řízení předcházet. Žadatel nadto žádným způsobem neprokázal převažující veřejný zájem ve smyslu ust. čl. 4 odst. 2 Nařízení, ze samotné žádosti není zřejmý a ani prvostupňový orgán žádnou skutečnost prokazující veřejný zájem neshledal. Žalobkyně v žádosti pouze odkázala na právo veřejnosti na informace o poskytování podpory. Rozkladový orgán v napadeném rozhodnutí pro úplnost doplnil, že by mohl být naplněn i další důvod pro odepření poskytnutí informace, a to důvod dle ust. čl. 4 odst. 3 Nařízení, neboť se jedná o dokumenty vztahující se k záležitosti, ve které Evropská komise dosud nerozhodla. Rozkladový orgán uzavřel, že prvostupňový orgán postupoval správně, když podané žádosti nevyhověl a požadované informace neposkytl.
4. Proti tomuto rozhodnutí směřuje podaná žaloba, v níž námitky lze rozdělit do následujících žalobních bodů:
5. *V prvním žalobním bodu* žalobkyně namítá, že rozkladový orgán nesprávně vyhodnotil zásadní právní otázky.
6. Podle rozkladového orgánu se totiž nevede žádné řízení, ale pouze prenotifikační konzultace, což je zcela neformální proces postrádající jakékoliv inspekční, vyšetřovací či auditní cíle. Tento charakter potvrdila i Komise ve vyjádření ze dne 30. 1. 2019 ve věci T 316/18, kde mimo jiné uvedla, že vyšetřování by bylo zahájeno jen tehdy, pokud by na základě pre-notifikačních konzultací měla Komise pochybnosti o slučitelnosti podpory

s vnitřním trhem. Žalobkyně se neztotožňuje ani se závěrem rozkladového orgánu, podle kterého dle ustáleného právního názoru Komise platí, že veškeré dokumenty týkající se veřejné podpory jsou kryty výjimkou dle čl. 4 odst. 2 Nařízení bez ohledu na to, zda bylo v dané věci zahájeno řízení či nikoliv. Tento závěr je totiž v rozporu s judikaturou Evropského soudního dvora – rozsudkem Evropská komise proti Technische Glaswerke Ilmenau GmbH (TGI), z něž vyplývá, že Komise postupovala správně, když neposkytla informace ohledně státních podpor, neboť by mohlo dojít k narušení cílů již probíhajícího vyšetřování. Žalobkyně je toho názoru, že v daném případě v žádosti doložila, že nejde o přístup k informacím týkajících se procesu sledujícího cíle inspekce, vyšetřování či auditu a žalovaný tedy nezákonně aplikoval výjimku dle čl. 4 odst. 2 v situaci, kdy to není možné.

7. Nadto podle žalobkyně trpí napadené rozhodnutí nepřezkoumatelností, neboť rozkladový orgán odmítl argumentaci žalobkyně pouze s odůvodněním, že z rozsudku TGI (na který žalobkyně odkazovala) nelze dovozovat, že stejný závěr nelze aplikovat i na dokumenty vytvořené v rámci méně formální prenotifikační konzultace. Z cílů prenotifikačních konzultací totiž nelze dovodit, že by se mělo jednat o vyšetřování nebo inspekci, jehož cíle by bylo nutné chránit odepíráním informací o nich. Žalovaný svým postupem krátí žalobkyni na jejím veřejném subjektivním právu vyjádřit se k procesu oznamování poskytnutí státní podpory. Žalobkyně má právní zájem na požadovaných informacích o přípravě veřejné podpory pro Českou poštu za roky 2018 – 2022 a pokud tyto informace mít nebude, nemůže posoudit, nakolik je veřejná podpora slučitelná s pravidly vnitřního trhu EU a případně využít vůči Komisi své právo a učinit relevantní podání ve smyslu čl. 6 odst. 1 nařízení Rady (EU) 2015/1589 ze dne 13. 7. 2015, kterým se stanoví podrobnější pravidla k článku 108 SFEU.
8. *Ve druhém žalobním bodu* žalobkyně uvádí, že na poskytnutí požadovaných informací je dán veřejný zájem vyplývající z požadavku na transparentnost a přístup fyzických a právnických osob k orgánům EU a jejich dokumentům, přičemž odkazuje na čl. 15 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“). Vzhledem k tomu, že státní dotace mohou narušit vyvážené fungování veřejného trhu, je nutné jejich poskytování podrobit transparentnímu procesu. Veřejným zájmem je též zájem daňových poplatníků, jejichž prostředky jsou v daném případě využívány rovněž na poskytování státních dotací České poště. Zneprůhlednění notifikačních konzultací by podlomilo důvěru ve fungování jednotného trhu a v jeho transparentnost.
9. Závěrem žalobkyně konstatuje, že výsledkem pre-notifikační konzultace není žádné rozhodnutí, a proto nelze odmítnout poskytnutí informací s odůvodněním, že dosud nebylo vydáno žádné rozhodnutí.
10. Ze všech shora uvedených důvodů žalobkyně navrhuje, aby soud napadené rozhodnutí zrušil a uložil žalovanému povinnost poskytnout žalobkyni všechny příписy a dokumenty, které si žalovaný a orgány Komise v dané věci vyměnili.
11. Žalovaný v písemném vyjádření předně odkazuje na napadené rozhodnutí, v němž se rozkladový orgán s obdobnými námitkami již vypořádal. Pro stručnost žalovaný rekapituluje, že žalobce požadoval poskytnutí informací, jež mají povahu dokumentů ve smyslu čl. 3 písm. a) Nařízení, a z toho důvodu požádal Komisi o konzultaci ve smyslu čl. 5 Nařízení, neboť je to právě Komise, na jejíž dokumenty se dané Nařízení vztahuje. Komise vyslovila závěr, že dané dokumenty nemají být poskytnuty podle čl. 4 odst. 2 Nařízení. Podle ustáleného právního názoru Komise platí, že veškeré dokumenty týkající

se veřejné podpory jsou kryty výjimkou dle čl. 4 odst. 2 Nařízení bez ohledu na to, zda bylo v dané věci zahájeno řízení či nikoliv, a to z důvodu, že jejich poskytnutí by mohlo ohrozit účel byť hypotetického vyšetřovacího řízení. Tyto dokumenty mohou obsahovat jak informace o směru potenciálního vyšetřování, tak indikace možného závěru takového vyšetřování či informace ohrožující dobrou pověst případných příjemců veřejné podpory. K odkazu žalobkyně na rozhodnutí TGI žalovaný dodává, že zpřístupnění obsahu požadovaných dokumentů v prenotifikační fázi by mohlo ohrozit průběh následného notifikačního řízení.

12. Žalovaný pro úplnost podotýká, že by mohl být rovněž naplněn důvod pro odepření poskytnutí informace podle ustanovení čl. 4 odst. 3 Nařízení, neboť se jedná o dokumenty vztahující se k záležitosti, v níž Komise dosud nerozhodla. Obecně k povaze prenotifikačního řízení žalovaný konstatuje, že se zjednodušeně jedná o přípravné řízení, přičemž až po podání notifikace Komise na základě předložených dokumentů provede věcné hodnocení v rámci tzv. předběžného posouzení. V případě pochybností je následně zahájeno tzv. formální vyšetřovací šetření (srov. např. rozhodnutí Soudního dvora Evropské Unie ve věci T 316/18, odstavec 93). Z vyjádření Komise vyplývá, že k závěru o dalším postupu lze dospět až po podání formální notifikace. K žalobkyní tvrzenému veřejnému zájmu žalovaný uvádí, že nelze slučovat veřejný zájem s právním zájmem žalobkyně, která pouze obecně odkazuje na právo veřejnosti na informace o poskytování podpory, avšak konkrétně převažující veřejný zájem netvrdí, ani nedokládá. Z výše uvedených důvodů žalovaný navrhuje, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.
13. Soud o věci samé rozhodl bez nařízení jednání, neboť žádný z účastníků řízení s takovým projednáním neprojevil nesouhlas. Soud proto postupoval v souladu s ust. § 51 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).
14. Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí v rozsahu uplatněných žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.) a vycházel přitom ze skutkového i právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).
15. Městský soud v Praze posoudil věc takto:
16. Podle ust. čl. 2 odst. 1 Nařízení *Všichni občané Unie a všechny fyzické a právnické osoby, které mají bydliště nebo sídlo v členském státě, mají právo na přístup k dokumentům orgánů, s výhradou zásad, podmínek a omezení vymezených v tomto nařízení.*
17. Podle ust. čl. 4 odst. 2 odrážky třetí Nařízení *Neexistuje-li převažující veřejný zájem na zpřístupnění, odeprou orgány přístup k dokumentu, pokud by jeho zpřístupnění vedlo k porušení ochrany cílů inspekce, vyšetřování a auditu.*
18. Pro účely posouzení důvodnosti žaloby je nezbytně nutné postavit najisto, zda žalobkyní požadované dokumenty, které nebyly žalovaným poskytnuty, spadají pod výjimku uvedenou v ust. čl. 4 odst. 2 Nařízení.
19. Nejprve se soud zabýval otázkou, zda požadované informace se týkají či netýkají procesu sledujícího cíle inspekce, vyšetřování či auditu ve smyslu ust. čl. 4 odst. 2 odrážky třetí Nařízení. I když lze žalobkyni přisvědčit, že se jedná o informace týkající se prenotifikačního řízení, nelze bez dalšího uzavřít, že tyto informace se nemohou týkat (případného) procesu sledujícího cíle inspekce či auditu. Žalobkyně apeluje na dočasnost daného stadia řízení, opomíjí však, že tytéž informace, které jsou předmětem těchto

neformálních konzultací, mohou být stěžejními ve formálním vyšetřovacím řízení, které může na tyto prenotifikační konzultace navazovat a z nich vycházet. Ačkoliv se ve fázi těchto konzultací jedná prozatím o hypotetický scénář, nelze vyloučit, že v rámci předběžného posouzení Komisí vyvstanou pochybnosti o slučitelnosti veřejné podpory s vnitřním trhem. V takovém případě by následovalo zahájení formálního vyšetřovacího řízení, ve kterém mohou být předmětem posuzování právě informace a dokumenty získané v rámci přípravného (prenotifikačního) řízení. Zveřejněním těchto informací během prenotifikačního řízení by pak mohlo být zmařeno právě následné vyšetřovací šetření. Zveřejněním těchto informací během prenotifikačního řízení by rovněž bylo velmi oslabeno ust. čl. 4 odst. 2 Nařízení, neboť byt by nebylo možné získat informace o řízení ve formálním vyšetřovacím řízení, bylo by přípustné si je opatřit „předem“ při méně formálních prenotifikačních konzultacích. Předmětné ustanovení by tak prakticky pozbývalo svého smyslu. Byť se v žalobkyni citovaném rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie ve věci TGI jednalo o formální vyšetřovací řízení, soud se ztotožňuje se žalovaným, že ze závěrů tohoto rozsudku nelze usuzovat, že je to jen a pouze tento typ řízení, v jehož rámci se uplatní výjimka dle čl. 4 odst. 2 Nařízení. Výslovně ani implicitně v něm není uvedeno, že se tato výjimka neuplatní v prenotifikačním řízení.

20. V rozhodnutí SDEU ve věci TGI je nadto uvedeno: *„Z výše uvedených úvah vyplývá, že pro účely výkladu výjimky stanovené v čl. 4 odst. 2 třetí odrážce nařízení č. 1049/2001 měl Soud v napadeném rozsudku zohlednit okolnost, že jiné zúčastněné strany v řízeních o kontrole státních podpor než dotýčný členský stát nemají právo nahlížet do dokumentů obsažených ve správním spise Komise, a tudíž uznat existenci obecné domněnky, podle které zpřístupnění dokumentů obsažených ve správním spise v zásadě porušuje ochranu cílů vyšetřování. [...] Tato obecná domněnka nevylučuje právo zúčastněných stran prokázat, že se na daný dokument, jehož zpřístupnění je požadováno, uvedená domněnka nevztahuje nebo že existuje převažující veřejný zájem odůvodňující zpřístupnění uvedeného dokumentu podle čl. 4 odst. 2 nařízení č. 1049/2001. Aby tak mohly být předmětné informace žalobkyni poskytnuty, je nezbytné, aby prokázala, že se na tyto dokumenty výjimka nevztahuje nebo že existuje převažující veřejný zájem na zpřístupnění těchto dokumentů.*
21. S ohledem na výše uvedené dospěl soud k prvnímu dílčímu závěru, že požadované informace se týkají procesu sledujícího cíle inspekce, vyšetřování či auditu ve smyslu ust. čl. 4 odst. 2 odrážky třetí Nařízení, neboť žalobkyně neprokázala, že se na danou věc výjimka nevztahuje, když stále existuje možnost, že dojde k zahájení vyšetřovacího řízení a poskytnutí informací před tímto řízením by mohlo ovlivnit jeho výsledek či přestříhat, jakým směrem se bude vyšetřování ubírat.
22. Následně se soud zabýval otázkou, zda zde existuje převažující veřejný zájem na zpřístupnění této informace a zda ho žalobkyně prokázala.
23. Lze konstatovat, že žalobkyně spatřuje převažující veřejný zájem v obecném právu na informace a přístup k dokumentům orgánů a subjektů Evropské unie. Takový výklad by však způsobil, že ust. čl. 4 odst. 2 Nařízení by se stalo zcela obsoletním, neboť pouhý odkaz na právo občanů Evropské unie na informace by znamenal prolomení výjimky v tomto ustanovení obsažené. Soudu rovněž není zřejmé, jak by měl být naplněn princip transparentnosti procesu poskytnutí státní subvence, když by byly poskytnuty informace v rámci předběžných konzultací, které však nemusí nutně představovat základ skutkového posouzení při případném vyšetřovacím řízení. Zde soud odkazuje na rozhodnutí TGI, v němž Soudní dvůr Evropské unie též uvedl: *„Společnost TGI ve své žalobě totiž netvrdí, že*

by se na část dokumentů uvedených v její žádosti nevztahovala obecná domněnka uvedená výše v bodě 61 tohoto rozsudku, ani že by existoval převažující veřejný zájem, který by odůvodnil zpřístupnění uvedených dokumentů. Jak vyplývá z její žaloby, TGI se dovolává pouze svého zájmu jakožto příjemce státní podpory, jehož se týká řízení o kontrole.“ V této žalobě společnost TGI neuvedla převažující veřejný zájem, který by odůvodnil zpřístupnění uvedených dokumentů. Ani v nyní projednávaném případě pak žalobkyně neprokázala, že by zde byl převažující veřejný zájem na zveřejnění požadovaných informací. Skutečnost, že se musí jednat o převažující veřejný zájem, má zde své opodstatnění, neboť se nejedná o běžný veřejný zájem, který by mohl spočívat v obecném právu na informace, ale žadatel musí prokázat, že jsou zde dostatečně závažné důvody, které by byly s to výjimku uvedenou v čl. 4 odst. 2 Nařízení překonat. Tyto důvody však žalobkyně ve své žalobě (a zejména v podané žádosti) netvrdila, potažmo ani neprokázala. Namítá-li pak žalobkyně, že zneprůhlednění a záměrné zatajování notifikačních konzultací podlamuje vzhledem k daňovým poplatníkům důvěru ve fungování jednotného trhu a jeho transparentnost, soud tuto námitku považuje za zcela spekulativní, nepodloženou a toliko účelovou, kterou se žalobkyně snaží jinak obecná tvrzení o údajně převažujícím veřejném zájmu rádooby konkretizovat, přestože v prvním žalobním bodu výslovně uvedla, že jsou zkrácena její veřejná subjektivní práva, což však nelze (i po vzoru rozsudku TGI) považovat za převažující veřejný zájem.

24. V návaznosti na výše uvedené dospěl Městský soud v Praze k dalšímu dílčímu závěru, a sice že žalobkyně neprokázala převažující veřejný zájem na zpřístupnění informace.
25. Pro úplnost soud dodává, že žalovaný poskytnutí předmětných informací konzultoval s Komisí, která v přípisu ze dne 12. 8. 2019 k této věci sdělila, že požadované informace spadají pod výjimku v ust. čl. 4 odst. 2 Nařízení, a že k prolomení této výjimky je třeba prokázat převažující veřejný zájem, přičemž tento zájem musí být veřejný (nikoliv soukromý) a převažující (nad zájmem sledovaným právě ustanovením čl. 4 odst. 2 odrážka třetí Nařízení). Takový zájem však Komise z žádosti ani z úřední povinnosti nezjistila. Setrvala tak na názoru, že požadované informace nemají být ve smyslu ust. čl. 4 odst. 2 odrážka třetí poskytnuty. Městský soud v Praze se rovněž ztotožňuje s tvrzením rozkladového orgánu, že je to právě Evropská komise, na jejíž dokumenty se vztahuje předmětné Nařízení, a je to právě Komise, která primárně posuzuje možnosti přístupu veřejnosti k těmto dokumentům.
26. Na základě shora uvedeného Městský soud v Praze dospěl k závěru, že žaloba není důvodná, neboť žalobkyně neprokázala, že se na poskytnutí jí požadovaných informací nevztahuje ust. čl. 4 odst. 2 odrážka třetí, ani že je zde převažující veřejný zájem na poskytnutí takových informací, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.
27. O nákladech řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého 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. Ve věci měl plný úspěch žalovaný, avšak žalovanému v řízení žádné náklady nad rámec jeho běžných činností nevznikly. Soud proto rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů tohoto řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou 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). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže 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.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 23. července 2021

JUDr. Ludmila Sandnerová, v. r.
předsedkyně senátu