



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna, soudkyně Michaely Bejčkové a soudce Michala Bobka v právní věci žalobkyně: **Regiojet a. s.**, náměstí Svobody 86/17, Brno, zast. advokátem JUDr. Ondřejem Doležalem, Koliště 1912/13, Brno, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**, třída Kpt. Jaroše 7, Brno, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **České dráhy, a. s.**, nábreží L. Svobody 1222, Praha 1 – Nové Město, zast. advokátem JUDr. Karlem Muzikářem, LL.M., Křižovnické nám. 193/2, Praha 1 – Staré Město, proti rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 8. 6. 2017, čj. ÚOHS-R6/2017/HS-17200/2017/310/HBt, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 26. 1. 2021, čj. 29 Af 64/2017-116,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Osoba zúčastněná na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

[1] V nynější věci NSS řeší otázku, za jakých podmínek a v jakém rozsahu mohl soutěžitel podle § 38 odst. 2 správního řádu nahlížet do spisu Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ve věci stále probíhajícího šetření možného zneužití dominantního postavení jiného soutěžitele (jeho konkurenta), pokud proti tomuto konkurentovi podal žalobu na náhradu škody způsobenou zneužitím dominantního postavení. NSS tuto otázku řeší pro časové období prvních osmi měsíců roku 2017, kdy již marně uplynula

implementační lhůta směrnice 2014/104/EU,¹ ovšem tato směrnice ještě nebyla vnitrostátně provedena.

I. Vymezení věci

[2] Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (**žalovaný**) od ledna 2012 (do února 2023) prošetřoval možné zneužití dominantního postavení společnosti České dráhy, a. s. (v řízení před soudy vystupuje jako osoba zúčastněná na řízení) podle § 11 odst. 1 písm. e) zákona č. 143/2011 Sb., o ochraně hospodářské soutěže. Zneužití spočívá v tom, že České dráhy údajně uplatňovaly na železniční trase Praha – Ostrava podnákladové ceny za poskytování služeb dálkové osobní železniční dopravy poté, co na tuto trasu vstoupila konkurence (včetně Regiojet a. s., nynější žalobkyně, v řízení před NSS **stěžovatelky**).

[3] Stěžovatelka požádala v roce 2012 o nahlížení do spisu žalovaného v této věci, vedeného pod sp. zn. S040/2012/DP, mj. z důvodu, že se chtěla seznámit s informacemi významnými pro případné uplatnění práva na náhradu škody před soudem v občanskoprávním řízení (což se též následně stalo – stěžovatelka v roce 2015 podala žalobu na náhradu škody proti Českým drahám). Žalovaný nejprve stěžovatelce nevyhověl, jeho rozhodnutí však opakovaně rušily správní soudy. V těchto věcech se však soudy zabývaly především otázkou právního zájmu stěžovatelky na nahlížení do spisu žalovaného, která je pro právě projednávaný případ již vyřešena.²

[4] Rozhodnutím ze dne 15. 12. 2016 žalovaný žádosti stěžovatelky z valné většiny vyhověl, neumožnil jí nahlédnout jen do menší části správního spisu – celkem 862 listů (tedy cca 10 % listů správního spisu). Žalovaný vysvětlil, že v návaznosti na rozhodnutí správních soudů uznal právní zájem stěžovatelky na nahlížení do spisu (vyplývající z již podané žaloby na náhradu škody proti Českým drahám, která stěžovatelce údajně vznikla zneužitím dominantního postavení). Na straně druhé by nahlížení do zbývajících 862 listů správního spisu bylo podle § 38 odst. 2 správního řádu v rozporu s veřejným zájmem. Zpřístupnění této části spisu by mohlo jednak odhalit strategii šetření, jednak odradit třetí osoby, které poskytly pro účely šetření informace, od budoucí spolupráce s žalovaným. Proti rozhodnutí žalovaného podala stěžovatelka rozklad. Předseda žalovaného však rozhodnutím ze dne 8. 6. 2017 rozklad zamítl a původní rozhodnutí žalovaného potvrdil. V odůvodnění doplnil podrobnější popis jednotlivých skupin dokumentů ve správním spisu, ke kterým stěžovatelce neumožnil přístup. Jak úřad, tak posléze jeho předseda též v rozhodnutích podpůrně odkázali na směrnici 2014/104/EU (*jejíž implementační lhůta uplynula krátce po rozhodnutí úřadu jako správního orgánu prvního stupně, pozn. NSS*) a na požadavek, aby tzv. zpřístupnění důkazů podle směrnice bylo přiměřené.

¹ Směrnice 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*.

² Srov. rozsudky krajského soudu ze dne 25. 6. 2013, čj. 29 Af 92/2012-161 a čj. 29 Af 104/2012-121, a ze dne 11. 8. 2015, čj. 29 Af 38/2014-91, které následně potvrdil NSS rozsudky (v odpovídajícím pořadí) ze dne 23. 1. 2014, čj. 1 Afs 87/2013-73 a čj. 1 Afs 86/2013-78, a ze dne 24. 1. 2016, čj. 2 As 240/2015-70.

pokračování

[5] Stěžovatelka se poté obrátila s žalobou na krajský soud. Krajský soud se ztotožnil s postupem žalovaného a žalobu zamítl. Zdůraznil, že nyní poprvé rozhodoval poté, co směrnice 2014/104/EU vešla v platnost a stěžovatelka podala proti Českým drahám žalobu na náhradu škody. Krajský soud mj. vysvětlil, že v nynější věci žalovaný pouze vyložil neurčitý právní pojem ve správním řádu v souladu se směrnicí 2014/104/EU. Přímou proti stěžovateli tedy (správně) dosud neimplementovanou směrnicí nepoužil. V souvislosti s odepřením přístupu ke zbývajícím 862 listům spisu pak soud vyzdvihl dvě věci. Jednak uvedl, že tyto dokumenty patří na tzv. šedou listinu podle čl. 6 odst. 5 směrnice 2014/104/EU a do konce šetření žalovaného je proto nelze zpřístupnit (srov. bod 33 napadeného rozsudku). Rovněž opakovaně upozornil, že stěžovatelka konkrétně neuvedla, proč potřebuje zbylé podklady ze spisu žalovaného, přestože již podala proti Českým drahám žalobu na náhradu škody (srov. body 38-39 tamtéž).

II. Shrnutí argumentů kasační stížnosti, vyjádření žalovaného a Českých drah

[6] Stěžovatelka podala proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Nesouhlasí s tím, že žalovaný a krajský soud použili směrnicí 2014/104/EU k výkladu správního řádu v její neprospěch a že s pomocí směrnice vyložili nahlížení do spisu, kterého se směrnice přímo netýká. Pokud už krajský soud chtěl směrnicí použít, měl se důsledně zabývat i hodnotovými hledisky směrnice, která hovoří ve prospěch stěžovatelky. Měl také konkrétně zkoumat, zda části spisu, které žalovaný vyloučil z nahlížení, skutečně spadají pod tzv. šedou listinu v čl. 6 odst. 5 směrnice, což neučinil. Stěžovatelka též zpochybnila důvody, pro které žalovaný nezpřístupnil zbývající část spisu. Popírá, že by nahlédnutí do spisu mohlo ohrozit strategii šetření, sám žalovaný totiž již v roce 2016 avizoval, že je připraven ve věci rozhodnout. Argumentace ohledně neochoty třetích osob v budoucnu spolupracovat s žalovaným se neopírá o žádné objektivní skutečnosti, žalovaný má navíc i řadu nástrojů, jak součinnost třetích osob vynutit. Stěžovatelka též opakovaně označila rozhodnutí žalovaného i krajského soudu za nepřezkoumatelná.

[7] Žalovaný navrhuje kasační stížnost zamítnout. Použití směrnice hájí tím, že ji neaplikoval přímo, pouze ji použil jako užitečné vodítko při výkladu správního řádu. Upozornil, že v napadeném rozhodnutí konkrétně vymezil jednotlivé skupiny dokumentů, které vyloučil z nahlížení, a vysvětlil i důvody jejich vyloučení. Trvá na tom, že zpřístupnění zbytku spisu by mohlo ohrozit veřejný zájem na řádném a účinném vedení šetření.

[8] Také České dráhy navrhují kasační stížnost zamítnout a ztotožňují se s argumentací krajského soudu. Žalovaný již stěžovateli umožnil nahlížet do většiny správního spisu. Snaha stěžovatelky získat přístup ke zbytku spisu je vedena snahou získat citlivé informace.

III. Souběžně probíhající řízení ve věci náhrady škody a předběžná otázka položená Nejvyšším soudem

[9] Stěžovatelka v roce 2015 podala k Městskému soudu v Praze žalobu, kterou se po Českých drahách domáhá náhrady škody způsobené zneužitím dominantního postavení.

V průběhu tohoto řízení podala návrh na zpřístupnění dokumentů podle zákona č. 262/2017 Sb., o náhradě škody v oblasti hospodářské soutěže, který provádí směrnici 2014/104/EU. Spor o zpřístupnění dokumentů se následně dostal před Nejvyšší soud, který se v řízení o dovolání nynější stěžovatelky zabýval několika otázkami ohledně pravidel pro zpřístupňování důkazů v řízení o náhradě škody.

[10] Usnesením ze dne 16. 12. 2020, čj. 23 Cdo 616/2020-698, Nejvyšší soud předložil Soudnímu dvoru Evropské unie celkem pět předběžných otázek ohledně výkladu směrnice 2014/104/EU. NSS považoval za podstatnou pro nynější řízení zejména odpověď na třetí z těchto předběžných otázek, proto řízení přerušil usnesením ze dne 12. 8. 2021.

[11] Druhý senát Soudního dvora EU ve věci rozhodl o předložených předběžných otázkách rozsudkem ze dne 12. 1. 2023, *RegioJet*, C-57/21, ECLI:EU:C:2023:6. Mimo jiné vyslovil následující závěry (*jde o odpovědi na původně druhou a třetí předběžnou otázku; ostatní závěry Soudního dvora nejsou pro nynější věc podstatné, pozn. NSS*):

Článek 6 odst. 5 směrnice 2014/104 musí být vykládán v tom smyslu, že přerušil-li vnitrostátní orgán pro hospodářskou soutěž jím zahájené správní řízení z důvodu, že Evropská komise zahájila řízení podle kapitoly III nařízení č. 1/2003, nelze tuto skutečnost považovat za ukončení správního řízení tímto orgánem „přijetím rozhodnutí či jinak“ ve smyslu tohoto ustanovení.

Článek 5 odst. 8, čl. 6 odst. 5 písm. a) a čl. 6 odst. 9 směrnice 2014/104 musí být vykládány v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, která dočasně omezuje podle čl. 6 odst. 5 této směrnice nejen zpřístupnění informací výslovně „vypracovaných“ pro účely řízení orgánu pro hospodářskou soutěž, ale i zpřístupnění veškerých informací „předložených“ pro tyto účely.

[12] Tím odpadla překážka řízení a předseda senátu podle § 48 odst. 6 s. ř. s. usnesením vyslovil, že se v řízení pokračuje. Současně dal možnost účastníkům řízení vyjádřit se k rozhodnutí Soudního dvora EU ve lhůtě dvou měsíců ode dne doručení usnesení (výslovně je také poučil, že se mohou vyjádřit nejenom k závěrům Soudního dvora ohledně původně třetí předběžné otázky, týkající se přerušení řízení před vnitrostátním orgánem, ale i k jakýmkoli dalším závěrům v daném rozsudku, které považují za podstatné pro nynější věc).

[13] Stěžovatelka ve vyjádření především upozornila, že Soudní dvůr ve věci *RegioJet* odmítl výklad, který by rozšiřoval tzv. šedou listinu v čl. 6 odst. 5 směrnice 2014/104/EU též na dokumenty, které nebyly pro řízení před žalovaným výslovně vypracovány. Zopakovala, že krajský soud se otázkou, zda zbývající podklady ve spisu žalovaného skutečně pod šedou listinu spadají, nijak nezabýval. A podle stěžovatelky ve skutečnosti nejde o dokumenty, které by byly výslovně vypracovány pro řízení před žalovaným.

[14] Žalovaný zdůraznil, že podle rozsudku ve věci *RegioJet* přerušení řízení před vnitrostátním orgánem ochrany hospodářské soutěže kvůli tomu, že Evropská komise zahájila vlastní šetření podle kapitoly III nařízení č. 1/2003,³ není *ukončením řízení* podle čl. 6 odst. 5 směrnice 2014/104/EU. Ochrana dokumentů uvedených na šedé listině proto

³ Nařízení Rady (ES) č. 1/2003 ze dne 16. 12. 2002 o provádění pravidel hospodářské soutěže stanovených v člancích 81 a 82 Smlouvy, *Úř. věst. L 1, 4.1.2003, s. 1–25, zvláštní vydání v českém jazyce: Kapitola 08 Svazek 002 S. 205 – 229.*

pokračování

i po takovém přerušení nadále trvá. Jiné závěry z výše cit. rozsudku podle něj nejsou pro nynější věc relevantní.

[15] České dráhy taktéž odkázaly na závěry Soudního dvora ohledně přerušení řízení. Současně podotkly, že ani po potvrzení rozsahu šedé listiny v čl. 6 odst. 5 směrnice 2014/104/EU není důvod pro zrušení rozhodnutí žalovaného či krajského soudu. Ke zpřístupnění případných důkazů (včetně těch, které se nachází ve spisu orgánu ochrany hospodářské soutěže) by podle směrnice 2014/104/EU mělo docházet vždy jen v přiměřeném a nezbytném rozsahu.

IV. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[16] Kasační stížnost je přípustná, má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou. Důvodnost kasační stížnosti NSS posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.); neshledal přitom vady, jimiž by se musel zabývat i bez návrhu.

[17] Kasační stížnost není důvodná.

[18] Před vypořádáním kasačních námitek NSS připomíná, že podle § 75 odst. 1 s. ř. s. vychází soud ze *skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu*. Přestože je tedy šetření možného zneužití dominantního postavení v době vydání rozsudku již u konce (žalovaný v únoru 2023 rozhodl, že se zneužití dominantního postavení Českými drahami neprokázalo, v září 2022 svou větev šetření ukončila také Evropská komise), správní soudy posuzují napadené rozhodnutí ke dni **8. 6. 2017**, kdy žalovaný vydal rozhodnutí o rozkladu. To mj. také znamená, že soudní přezkum napadeného rozhodnutí je vázán k momentu, kdy již marně uplynula implementační lhůta směrnice 2014/104/EU (skončila dne 27. 12. 2016), ovšem směrnice ještě nebyla vnitrostátně provedena (zákon č. 262/2017 Sb., o náhradě škody v oblasti hospodářské soutěže, nabyt účinnosti až v září 2017). Řízení před žalovaným bylo rovněž od listopadu 2016 přerušeno, protože své vlastní šetření ve věci zahájila Evropská komise.

[19] V okamžiku rozhodování o žádosti o nahlížení do spisu již stěžovatelka zahájila řízení o náhradě škody proti Českým drahám před civilními soudy. Současně v té době již byla platná směrnice 2014/104/EU (právě tuto směrnici předchodí rozsudky NSS v této věci nemohly zohlednit, neboť v té době tato směrnice ještě nebyla přijata; srov. k tomu rozsudky ze dne 23. 1. 2014, čj. 1 Afs 87/2013-73, a čj. 1 Afs 86/2013-78). Tím se celá kauza posunula do velice specifického právního rámce, kdy na jednu stranu věc spadala fakticky do věcné působnosti směrnice 2014/104/EU (šlo o zpřístupnění důkazů obsažených ve spisu vedeném u orgánu pro hospodářskou soutěž v rámci řízení o náhradu škody před vnitrostátním soudem), na druhou stranu však zpřístupnění důkazů nebylo možné uskutečnit, neboť český implementační zákon v té době chyběl (zákon č. 262/2017 Sb., jak již bylo řečeno, nabyt účinnosti až 1. 9. 2017, srov. k tomu jeho hlavu III, kde rozsah zpřístupnění dokumentů je určován rozhodnutím a pod kontrolou soudu, který by byl příslušný v řízení o věci samé).

[20] Podle § 38 odst. 2 správního řádu umožní správní orgán nahlížet do spisu jiným osobám, než jsou účastníci řízení a jejich zástupci, *prokáží-li právní zájem nebo jiný vážný důvod a nebude-li tím porušeno právo některého z účastníků, popřípadě dalších dotčených osob, anebo veřejný zájem.*

[21] Jak NSS vysvětlil ve svých předchozích rozsudcích v této kauze, posuzování žádosti o nahlížení do spisu podle § 38 odst. 2 správního řádu má *dvě fáze*, které nelze směšovat. Žadatele o nahlížení do spisu tíží břemeno tvrzení i břemeno důkazní ohledně existence *právního zájmu nebo jiného vážného důvodu pro nahlížení do spisu.* Uzná-li správní orgán takový zájem či jiný důvod, posoudí, zda nahlížením podle § 38 odst. 2 správního řádu *nebudou porušena práva účastníků řízení či jiných dotčených osob nebo zda neutrpí nějaký veřejný zájem* (srov. cit. rozsudky 1 Afs 87/2013, body 19 a 22, a 1 Afs 86/2013, body 21 a 24, a starší judikaturu tam citovanou).

[22] NSS rovněž opakovaně zdůraznil význam skutečností, které na podporu své žádosti žadatel uvádí: *„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 namístě umožnit žadateli do spisu (příp. do jeho části) nahlédnout, nebo zda je případné 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 neuemožnit.“* (srov. opět 1 Afs 87/2013 a 1 Afs 86/2013, bod 20, resp. bod 22, a rozsudek ze dne 28. 2. 2011, čj. 8 As 80/2010-68). A pro další fázi posuzování žádosti rovněž dodal, že žalovaný musí být schopen *„u každého dokumentu nebo souboru dokumentů vysvětlit“*, proč je přes existenci právního zájmu na nahlížení nelze žadateli zpřístupnit (1 Afs 87/2013 a 1 Afs 86/2013, body 34, resp. 35).

[23] První výše zmíněná otázka nyní není předmětem sporu – žalovaný uznal, že stěžovatelce *svědčí* právní zájem na nahlížení do spisu (mj. poté, co mu zaslala kopii žaloby na náhradu škody proti Českým drahám, blíže srov. body 18-26 rozhodnutí úřadu). Sporné naopak je, zda lze nezpřístupnění 862 listů správního spisu odůvodnit *porušením veřejného zájmu a jakou roli při výkladu tohoto pojmu měla hrát v červnu 2017 směrnice 2014/104/EU.*

[24] Podobu a rozsah odůvodnění rozsudku přizpůsobil NSS obsahu kasační stížnosti. Podobně jako před krajským soudem totiž stěžovatelka přináší spíše jen dílčí a formální námitky. Nepřichází ale s vlastním „pozitivním“ vysvětlením toho, proč se dále domáhá přístupu do zbytku spisu žalovaného. Stěžovatelka především neuvedla, v čem po zpřístupnění zhruba 90 % spisu žalovaného spočívá její „důkazní nouze“ ve sporu o náhradu škody (jak to trefně pojmenoval krajský soud) a proč má případně její zájem převážet nad důvody, kvůli kterým zatím nezískala přístup ke zbývajícím 862 listům spisu.

[25] Při vypořádání jednotlivých kasačních námitek proto postupoval NSS následovně. Nejprve se zabýval nejobecnějšími námitkami stěžovatelky ohledně samotného použití směrnice 2014/104/EU při výkladu správního řádu (IV. A.). Poté se zabýval tím, zda žalovaný správně vymezil veřejný zájem, který chtěl omezením nahlížení do spisu chránit (IV. B.). A nakonec se NSS zabýval nejkonkrétnějšími námitkami stěžovatelky ohledně

pokračování

toho, zda nezpřístupněná část spisu skutečně obsahuje dokumenty z tzv. šedé listiny a zda rozsudek krajského soudu v takové situaci obстоjí (IV. C.).

IV. A. K výkladu § 38 odst. 2 správního řádu ve světle směrnice 2014/104/EU

[26] Stěžovatelka nejprve namítla, že žalovaný a krajský soud nesprávně promítli do výkladu § 38 odst. 2 správního řádu unijní právo, konkrétně směrnici 2014/104/EU. Stěžovatelka obecně nesouhlasí již s tím, že žalovaný a krajský soud s pomocí unijního práva vyložili správní řád *v její neprospěch*. Především jim ale vytýká, že použili směrnici k výkladu *jiného institutu, než který upravuje sama směrnice*. Důvodná však není ani jedna z výhrad stěžovatelky.

[27] NSS zdůrazňuje, že žalovaný ani jeho předseda nepoužili spornou směrnici na nynější věc přímo. Ve skutečnosti žalovaný vyšel z „hodnotových východisek“, na kterých je postavena směrnice, a využil je pro výklad neurčitých právních pojmů obsažených v hypotéze § 38 odst. 2 správního řádu, totiž zda nahlížením *nebudou porušena práva účastníků řízení či jiných dotčených osob nebo zda neutrpí nějaký veřejný zájem*. Podle žalovaného směrnice ukazuje členským státům model, jak přistupovat ke střetu veřejného zájmu na ochranu dokumentů a zájmů soukromých (srov. např. body 21 a 22 rozhodnutí předsedy žalovaného).

[28] NSS považuje podobný přístup za možný. Žalovaný vykládal § 38 odst. 2 správního řádu a při tomto výkladu vzal v potaz rovněž specifické cíle a principy řízení o zpřístupnění důkazního prostředku podle směrnice 2014/104/EU. Jednalo se o postup k právům stěžovatelky maximálně vstřícný, který v období prvních osmi měsíců roku 2017 začlenil do obecného režimu § 38 odst. 2 správního řádu velkorysejší rozsah přístupu podle směrnice 2014/104/EU. Výklad § 38 odst. 2 správního řádu, tak jak ho provedl žalovaný, bere v potaz zájmy chráněné unijním právem, aby soutěžiteli nebyly poskytnuty informace, které *nesmí být poskytnuty* v řízení podle směrnice. Nepříjemný je proto takový výklad § 38 odst. 2 správního řádu, podle něhož by měl žalovaný poskytnout při nahlížení do spisu *více informací*, než se může soutěžitel domoci podle směrnice (srov. k tomu též čl. 5 odst. 8 směrnice, podle něhož se od pravidel v čl. 6 směrnice členské státy nemohou odchýlit tím, že by umožnily širší zpřístupnění důkazů než směrnice).

[29] Jinak řečeno, žalovaný vlastně *pro dobu, kdy ještě nebyl účinný implementační zákon* k směrnici 2014/104/EU, „zarovnal“ rozsah přístupu k dokumentům ve spise jím vedeném na úrovni předvídaném směrnicí i pro situace dle § 38 odst. 2 správního řádu. NSS opakuje, že se jedná o přístup co do rozsahu vůči stěžovateli velkorysý, neboť sama směrnice cíleně rozšiřuje běžně spíše omezenější přístup k dokumentům právě za účelem zefektivnění soukromoprávního vymáhání předpisů o hospodářské soutěži. V tomto kontextu je tedy spíše s podivem, že se stěžovatelka tolik brání analogickému argumentačnímu zohlednění logiky a principů směrnice na její situaci, neboť je to pro ni v konečném důsledku příznivější.

[30] I úprava směrnice 2014/104/EU má však určité limity. Jde především o předcházení *nespecifickému vyhledávání informací* [čl. 5 odst. 3 písm. b) směrnice 2014/104/EU] a *zákaz lovení údajů (fishing expeditions)*, což obecně vyjadřuje požadavek přiměřenosti poskytnutí důkazů. To je nejlépe vyjádřeno v odůvodnění směrnice, na které odkázal žalovaný

(zpřístupnění dokumentů a jiných důkazů by podle bodu 23 odůvodnění především nemělo 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).

[31] Ze směrnice rovněž plynou další požadavky na nezpřístupnění některých důkazů. Článek 6 směrnice 2014/104/EU rozděluje důkazy ve spisu orgánu pro hospodářskou soutěž do tří kategorií – „odstínů šedé“ – a u některých z nich zakazuje (případně dočasně omezuje) jejich zpřístupnění. Na nejprísnější „černé“ listině podle čl. 6 odst. 6 směrnice jsou dokumenty, které nelze zpřístupnit nikdy (*prohlášení v rámci programu shovívavosti a návrhy na narovnání*). Naopak na „bílé“ listině podle čl. 6 odst. 9 se pak nachází důkazy, které nejsou ani na černé, ani na tzv. šedé listině. Jejich zpřístupnění může být v rámci řízení o žalobě o náhradu škody nařízeno kdykoli. Na prostřední „šedé“ listině jsou pak důkazy, jejichž zpřístupnění mohou vnitrostátní soudy nařídít až poté, co orgán pro hospodářskou soutěž ukončil řízení přijetím rozhodnutí či jinak (na šedou listinu podle čl. 6 odst. 5 směrnice spadají, *informace, které vypracovala fyzická nebo právnická osoba výslovně pro řízení orgánu pro hospodářskou soutěž; informace, které vyhotovily a stranám zaslaly příslušné orgány pro hospodářskou soutěž během řízení před nimi vedených; a návrhy na narovnání, které byly vzaty zpět*).

[32] Pokud jde o první dílčí námitku, ve které stěžovatelka protestuje proti použití směrnice, NSS opakuje již uvedené, totiž že o žádné přímé (ale ani nepřímé) použití směrnice 2014/104/EU v této věci nejde. Žalovaný pouze do neurčitého právního pojmu *veřejný zájem* promítl některé principy směrnice, aby zohlednil specifickou procesní situaci stěžovatelky před implementací směrnice.

[33] Jak uvedla v kasační stížnosti sama stěžovatelka, nahlížení do spisu podle § 38 odst. 2 správního řádu i zpřístupnění důkazů podle směrnice 2014/104/EU byly *dvě cesty, které vedou ke stejnému cíli*, byť je tedy nezbytné dodat, že jinou procesní cestou. Nicméně vnější limity směrnice 2014/104/EU o zpřístupňování důkazů (především, co se týče černé a šedé listiny a ochrany před „rybářskými výpravami“ v podobě obecných a velmi širokých návrhů) byly z povahy věci vždy aplikovatelné a musely být zohledněny i při výkladu § 38 odst. 2 správního řádu.

[34] Takto žalovaný v podstatě postupoval – s odkazy na odůvodnění směrnice vysvětlil, že směrnice obsahuje obecné principy pro vyvážení možnosti uplatnit nárok na náhradu škody a efektivní ochrany hospodářské soutěže, včetně toho, že identifikuje typové okruhy důkazů, u kterých má převážet veřejný, či naopak soukromý zájem (blíže srov. body 21-23 a 28 napadeného rozhodnutí předsedy žalovaného).

pokračování

[35] Důvodná není ani námitka, že žalovaný pominul „hodnotová hlediska“ směrnice, která prý hovoří ve prospěch stěžovatelky (ke konkrétnímu postupu žalovaného a krajského soudu pak srov. část IV. C. níže). K částem odůvodnění směrnice 2014/104/EU, které zmínila sama stěžovatelka, lze jen uvést, že body 6 a 9 odůvodnění především vysvětlují, proč bylo potřeba přijmout jednotnou unijní úpravu, body 14 a 15 poté obecně vysvětlují logiku, která stojí za zavedením pravidel pro zpřístupnění důkazů. Od těchto myšlenek se ale žalovaný skutečně nijak neodchýlil.

IV. B. K veřejnému zájmu na řádném vedení řízení před orgánem ochrany hospodářské soutěže a zachování spolupráce s třetími osobami, které mu poskytly informace

[36] Další kasační námitky směřují proti vymezení veřejného zájmu, kvůli kterému žalovaný neumožnil stěžovateli nahlédnout do zbylé části spisu. Podle stěžovatelky jsou obecně úvahy žalovaného příliš strohé, hypotetické, a proto nepřezkoumatelné. Strategii šetření nemohlo nahlížení ohrozit, protože žalovaný již všechny podstatné kroky podnikl. Obava z ohrožení spolupráce s třetími osobami se zase nezakládá na objektivních skutečnostech, navíc má úřad i alternativní nástroje, jak si vynutit součinnost. Ani tyto námitky ale nejsou důvodné.

[37] NSS především nesouhlasí s tím, že by rozhodnutí žalovaného bylo nepřezkoumatelné, že by se žalovaný omezil jen na „parafrázování zákonného ustanovení“ a „poukázání na hypotetické ohrožení veřejného zájmu“, jak tvrdí stěžovatelka. Žalovaný postupně vysvětlil svou roli podle zákona o ochraně hospodářské soutěže, principy fungování směrnice, opakovaně odkázal na některé části odůvodnění směrnice apod. Následně vysvětlil, že menší část z 862 listů spisu, které stěžovatelce nezpřístupnil, byly dokumenty vytvořené jím samotným, větší část pak tvořily listiny předložené jinými osobami (cca 120, resp. 740 listů spisu, pozn NSS). U každého souboru dokumentů popsal typ dokumentů, o které šlo (žádosti o informace, protokol z jednání apod.), stručně vysvětlil jejich obsah a případné dotčení veřejného zájmu v případě, že by do něj stěžovatelka mohla nahlédnout (celkem takto popsal 6 stran rozhodnutí předsedy úřadu, navíc některé úvahy prvostupňového rozhodnutí drobně korigoval, srov. blíže body 25 až 29 napadeného rozhodnutí).

[38] Žalovaný takto podle NSS dostatečně reagoval na požadavky z předchozích rozsudků v této kauze (srov. výše bod [22]). Oba důvody, které v rozhodnutí použil, tj. snaha neprozradit strategii šetření a ochrana budoucí spolupráce s třetími osobami, navíc odpovídají zájmům, které chrání i směrnice (srov. bod [30] a především bod 23 odůvodnění směrnice).

[39] Pokud jde dále o obecnou námitku, že žalovaný již musel všechny klíčové úkony v šetření provést, NSS jednak odkazuje na bod 34 rozsudku krajského soudu, jednak poukazuje na procesní vývoj v nynější věci. Jak již vysvětlil krajský soud, každý případ před žalovaným, tím více ve věcech možného zneužití dominantního postavení, je specifický. Z délky řízení skutečně ještě nelze usuzovat, jaký bude další vývoj nebo zda je již strategie žalovaného „vyčerpána“. NSS též dodává, že žalovaný v napadeném rozhodnutí svého předsedy opakovaně (i ve vztahu k jednotlivým souborům dokumentů) vysvětloval, proč považuje za důležité tyto podklady do konce řízení nezpřístupnit. Především ale úvahy

stěžovatelky vyvrací průběh řízení: v momentu, kdy již podle stěžovatelky neměl žalovaný ohledně strategie šetření „co skrývat“ (tj. v roce 2016), si věc na dalších zhruba šest let převzala Evropská komise a sám žalovaný proto své řízení ukončil až letos (NSS rovněž dodává, že neprovedl důkaz navržený stěžovatelkou – tiskovou zprávu žalovaného – protože by to bylo nadbytečné).

[40] K rovněž velmi obecné námitce, že se úvahy o možné neochotě třetích osob spolupracovat nezakládají na „objektivních skutečnostech“, pak NSS opět odkazuje na rozsudek krajského soudu, tentokrát na bod 35. Žalovaný v napadeném rozhodnutí popsal, v kterých případech (tj. u kterých souborů dokumentů) se obává, že by zpřístupnění dobrovolně poskytnutých podkladů (resp. takového množství podkladů, které se dosud nacházely ve zbývajících částech spisu) ovlivnilo budoucí spolupráci s třetími osobami. Vysvětlil též, že „výhoda“ dosavadní spolupráce spočívá v neveřejnosti řízení a ve skutečnosti, že se konkurenti určitého soutěžitele nedostanou k dobrovolně poskytnutým podkladům. K také obecnému odkazu na § 22a zákona o ochraně hospodářské soutěže pak NSS dodává, že se jednak týká především sankcí za porušení práva hospodářské soutěže, jednak stěžovatelka ani netvrdí, že by případná „spolupráce“ pod hrozbou sankce měla stejný význam jako dosavadní dobrovolné poskytování podkladů.

IV. C. *K důvodům, pro které žalovaný neumožnil nahlížení do zbývajících částí spisu*

[41] Nakonec se NSS dostal k jediné námitce, na základě které musel korigovat úvahy krajského soudu (byť je paradoxně založena právě na směrnici 2014/104/EU, jejíž použití stěžovatelka jinak odmítá). Stěžovatelka namítla, že krajský soud ve skutečnosti nezkontroloval, zda 862 listů spisu, do kterých nemohla nahlížet, spadá na šedou listinu v čl. 6 odst. 5 směrnice 2014/104/EU. Naopak, podle stěžovatelky je možné, že v této části spisu jsou informace, které existovaly nezávisle na řízení před žalovaným a podle čl. 6 odst. 9 směrnice je lze zpřístupnit kdykoli (NSS ale opět zdůrazňuje, že stěžovatelka argumentuje pouze tím, že rozhodnutí a rozsudek *neobstojí z pohledu směrnice*, jiné věcné argumenty nenabízí, viz bod [24]).

[42] NSS zdůrazňuje, že žalovaný *nezaložil* své rozhodnutí na tom, že by nezpřístupněná část spisu spadala na tzv. šedou listinu podle čl. 6 odst. 5 směrnice. To řekl teprve krajský soud, když uvedl, že zbývajících částí spisu na tento seznam patří: *„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).“* (srov. bod 33 napadeného rozsudku, podobně pak poslední větu bodu 38 tamtéž).

[43] Tento závěr krajského soudu je třeba korigovat.

[44] Na jedné straně ve věci *RegioJet*, C-57/21, Soudní dvůr EU rozhodl, že ochrana dokumentů na šedé listině podle čl. 6 odst. 5 směrnice 2014/104/EU trvá i tehdy, pokud je řízení před žalovaným přerušeno kvůli tomu, že si věc „převzala“ Evropská komise (jinak řečeno, rozhodnutí o přerušování řízení ještě není *ukončením řízení přijetím rozhodnutí* či jinak podle čl. 6 odst. 5 směrnice; srov. bod 91 rozsudku). Na skutečnosti, že by se přinejmenším

pokračování

na některé dokumenty ve spise ochrana podle čl. 6 odst. 5 směrnice vztahovat *mohla*, se tedy s přerušením řízení nic nezměnilo. Na straně druhé také Soudní dvůr potvrdil, že rozsah tzv. šedé listiny v čl. 6 odst. 5 směrnice 2014/104/EU nemohou členské státy rozšiřovat. Především šedá listina skutečně pokrývá jen informace výslovně *vypracované* pro řízení před orgánem pro hospodářskou soutěž, nikoli veškeré informace, které byly pro účely takového řízení *předloženy* (bod 112 cit. rozsudku).

[45] Z popisu dokumentů, které žalovaný stěžovatelce nezpřístupnil, v bodech 25 a 29 napadeného rozhodnutí ale *nelze* dovodit, že by všechny z nich spadaly na šedou listinu podle čl. 6 odst. 5 směrnice. NSS uznává, že určitá část z oněch zbývajících 862 listů spisu nepochybně na šedou listinu *patří* a v době rozhodování žalovaného je nešlo zpřístupnit v řízení podle směrnice, což stěžovatelka nemohla obejít použitím § 38 odst. 2 správního řádu (šlo typicky žádosti žalovaného o informace od Českých drah, odpovědi žalovaného na související dotazy, případně samotné odpovědi Českých drah na žádosti žalovaného). To však *nelze* jednoznačně říci o všech souborech dokumentů, o kterých se předseda žalovaného v bodech 25 a 29 zmiňuje. Typickým příkladem informací, které mohly existovat nezávisle na řízení před žalovaným, jsou informace o obchodní činnosti, hospodářské činnosti či obsazenosti spojů, které v průběhu řízení poskytovali žalovanému České dráhy a jejich konkurenti [srov. bod 29 písm. b) a c) napadeného rozhodnutí]. To ale mohly být informace, které podle rozsudku ve věci *RegioJet*, C-57/21, soutěžitelé žalovanému sice *poskytli*, ale nešlo o informace, které by byly výslovně *vypracované* pro dané řízení. Sám krajský soud přitom jiný popis nebo posouzení jednotlivých souborů dokumentů neuvedl.

[46] NSS ale opakuje, že žalovaný netvrdil, že by všechny sporné dokumenty spadaly na šedou listinu. NSS potvrzuje jako správný takový výklad § 38 odst. 2 správního řádu, podle něhož žadatel o nahlížení přístup ke spisu nezáskal, nebyl-li jeho požadavek přiměřený. Žalovaný musel být obzvlášť opatrný u zcela obecných žádostí o zpřístupnění podkladů ve správním spisu, které by narážely na obecné principy vyjádřené v bodu 23 odůvodnění směrnice 2014/104/EU (srov. bod [30] výše) a v podstatě by obcházely mechanismus zpřístupnění důkazů podle směrnice tím, že by byly činěny zcela mimo její věcný a procesní rámec. Právě na této myšlence je založeno napadené rozhodnutí žalovaného.

[47] Obě správní rozhodnutí jsou založena na tom, že zpřístupnění zbylých 862 listů spisu (jako malé části celého spisu, srov. bod 20 napadeného rozhodnutí předsedy žalovaného) by bylo v rozporu s *veřejným zájmem* ve smyslu § 38 odst. 2 správního řádu (buď v podobě odhalení strategie šetření, nebo oslabení spolupráce s třetími osobami), které poté především předseda žalovaného dál podrobně rozvádí. Žalovaný navíc v napadeném rozhodnutí výslovně odkazuje na bod 23 odůvodnění směrnice a potřebu zabránit „lovení údajů“ ze správního spisu.

[48] Také krajský soud opakovaně odkazuje na požadavek přiměřenosti a potřebu zabránit širokým, nespecifikovaným žádostem o důkazy (srov. body 32 a 33 rozsudku mimo jeho poslední větu). A především trefně upozorňuje, že stěžovatelka nyní v podstatě pokračuje ve své původní žádosti o nahlížení do celého spisu žalovaného, odůvodněné pouze tvrzením, že si jinak důkazy pro soudní řízení sehnat nemůže. A to přesto, že žalobu již podala a není patrné, že by byla v nějaké „důkazní nouzi“. Krajský soud uzavírá, že

stěžovatelka jen na základě obecného tvrzení nemůže získat přístup do zbývajících 862 listů spisu žalovaného (bod 38 rozsudku krajského soudu).

[49] Protože jinou věcnou argumentaci proti rozsudku krajského soudu a rozhodnutí žalovaného stěžovatelka nenabídla, nemohl NSS rozhodnout jinak než kasační stížnost zamítnout.

IV. Závěr a náklady řízení

[50] Krajský soud tedy žalobu zamítl správně. Byť musel NSS jeho argumentaci částečně korigovat, důvody rozsudku krajského soudu v podstatné míře obstály. NSS proto zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta poslední s. ř. s.).

[51] O náhradě nákladů řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměla úspěch; žalovanému pak žádné náklady řízení nad rámec běžné činnosti nevznikly. Českým drahám jako osobě zúčastněné na řízení pak soud podle § 60 odst. 5 s. ř. s. neuložil žádnou povinnost, kvůli které by jim vznikly náklady, neshledal ani důvody hodné zvláštního zřetele pro přiznání náhrady jiných nákladů řízení.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 17. května 2023

Zdeněk Kühn
předseda senátu