



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobkyně: **OVISION CZ, a.s.**, se sídlem K Bílému vrchu 2960/8, Praha 9, zast. Markem Procházkou, advokátem se sídlem Jáchymova 26/2, Praha 1, proti žalovanému: **Český telekomunikační úřad**, se sídlem Sokolovská 58/219, Praha 9, proti rozhodnutí předsedkyně Rady Českého telekomunikačního úřadu ze dne 18. 11. 2020, č. j. ČTÚ-46 495/2020-603, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Česká pošta, s.p.**, se sídlem Politických vězňů 909/4, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 9. 6. 2021, č. j. 18 A 5/2021-70,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á**.
- II.** Žalovaný **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalovaný **j e p o v i n e n** nahradit žalobkyni náklady řízení ve výši **6353 Kč** k rukám jejího zástupce Marka Procházky, advokáta se sídlem Jáchymova 26/2, Praha 1, **do 30 dnů** od právní moci tohoto rozsudku.
- IV.** Osoba zúčastněná na řízení **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Český telekomunikační úřad (dále „stěžovatel“) se kasační stížností domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku Městského soudu v Praze, kterým bylo zrušeno shora uvedené rozhodnutí předsedkyně Rady Českého telekomunikačního úřadu a věc vrácena žalovanému k dalšímu řízení.

[2] Společnost OVISION CZ, a.s., (žalobkyně, dále také „OVISION“) se obrátila na stěžovatele s žádostí o nahlédnutí do spisu o kontrole ve věci ověření nákladové orientace

velkoobchodních cen, proběhlé u České pošty, s.p. (dále také osoby zúčastněné na řízení). Svůj právní zájem dokládala tím, že s Českou poštou vede před stěžovatelem sporné řízení o uzavření dodatku ke smlouvě týkající se navýšení cen za přístup k poštovní infrastruktuře a informace z kontroly jsou pro její postup a argumentaci ve sporném řízení zásadní. Stěžovatel žalobkyni nahlížení do spisu odepřel a žalobou napadeným rozhodnutím byl jeho postup potvrzen.

[3] Předmětem sporu je otázka, zda OVISION splnila podmínky § 38 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (spr. ř.), pro nahlížení do správního spisu.

[4] Městský soud v souladu s ustálenou judikaturou správních soudů uvedl, že OVISION by mělo být dle § 38 odst. 2 spr. ř. umožněno nahlédnutí do spisu za kumulativního splnění dvou podmínek: (i) prokázala-li by právní zájem nebo jiný vážný důvod a (ii) nebylo-li by tím porušeno právo některého z účastníků, popřípadě dalších dotčených osob anebo veřejný zájem (viz např. rozsudek NSS ze dne 28. 2. 2011, č. j. 8 As 80/2010-68).

[5] Ohledně první podmínky městský soud dospěl k závěru, že v rozhodnutí uvedené důvody zpochybňující právní zájem OVISION na nahlížení do spisu neobstojí. Stěžovatelova pravomoc vést kontrolu a ověřit nákladové orientace cen za přístup k poštovní infrastruktuře nemá totiž na posouzení existence právního zájmu žadatele žádný vliv. Relevantní není ani potenciál pro obstrukční jednání osob, které by s novou výší ceny nebyly spokojeny, ani možnost zpochybnění výsledků kontroly. Tato argumentace se s otázkou, zda žalobkyně prokázala právní zájem, zcela míjí.

[6] Naplnění první podmínky v obdobných situacích jako je projednávaná věc naopak závisí na tom, zda se žadateli podaří prokázat relevantní spojitost mezi jednotlivými řízeními (zde kontrolou a sporným řízením), případně souvislost mezi projednávanými otázkami a pozicí žadatele (srov. rozsudky NSS ze dne 23. 1. 2014, č. j. 1 Afs 87/2013-73, ze dne 10. 4. 2014, č. j. 7 As 20/2014-42, či ze dne 11. 8. 2015, č. j. 6 As 43/2015-73).

[7] Sporné řízení, které OVISION s osobou zúčastněnou na řízení vede, se týká znění dodatku smlouvy, kde jednou ze sporných otázek je Českou poštou tvrzená nákladovost cen navržených v dodatku smlouvy, přičemž stejná otázka byla i předmětem u ní prováděné kontroly, a kontrolní protokol se dokonce stal důkazem v tomto sporném řízení. Ostatně ani stěžovatel nečiní nijak sporným, že v rámci kontroly byly prověřovány skutkové okolnosti, které bezprostředně souvisí s otázkami řešenými ve sporném řízení. Městský soud proto nemá žádné pochybnosti o existenci relevantní spojitosti mezi kontrolními zjištěními a probíhajícím sporným řízením.

[8] Z pohledu závěru o právním zájmu nemůže být relevantní názor stěžovatele, že umožněním nahlédnutí do spisu po vyloučení podkladů obsahujících obchodní tajemství by nemohl být naplněn cíl deklarovaný OVISION. Není totiž úkolem stěžovatele hodnotiti užitečnost nahlížení do spisu z pohledu cíle deklarovaného žadatelem, protože takové vyhodnocení je pouze věcí samotného žadatele. Na straně stěžovatele je v daném směru toliko posouzení otázky, zda (i.) OVISION právní zájem prokázala, resp. zda je dána ona relevantní spojitost (soud již výše uzavřel, že tuto otázku posoudil stěžovatel nesprávně), a (ii.) aby v případě kladné odpovědi na uvedenou otázku zvážil, zda nahlédnutí do spisu v deklarovaném rozsahu nebrání jiné překážky vyplývající z § 38 odst. 2 spr. ř. a případně zajistil relevantním způsobem ochranu informací v souladu s § 38 odst. 6 spr. ř.

pokračování

[9] Druhé podmínce se správní orgán dle závěrů městského soudu věnoval sporadicky, paušálně a neprovedl žádnou konkrétní úvahu. Nahlížení do spisu dle § 38 odst. 2 spr. ř. nelze samo o sobě považovat za takové poškození zájmů jiné osoby, které by jeho realizaci paušálně bránilo. Paušálním odkazem na obchodní tajemství či další citlivé informace nelze nahlížení do spisu *a priori* vyloučit, ostatně jeho součástí jistě nebudou toliko informace a podklady, ve vztahu k nimž obecně připadá aplikace výjimky dle § 38 odst. 6 spr. ř. v úvahu. Předložený správní spis pro takový závěr neposkytuje žádnou oporu.

II. Obsah kasační stížnosti, vyjádření k ní a replika

[10] Stěžovatel napadá rozsudek městského soudu kasační stížností z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., navrhuje napadený rozsudek zrušit a věc vrátit městskému soudu k dalšímu řízení.

[11] Namítá, že OVISION je v postavení podnikatele, který má pouze dobrovolný, nevynucený zájem o přístup k poštovní infrastruktuře jakožto službě poskytované Českou poštou. Zájem o nákup regulované služby není totožný s právním zájmem ve smyslu § 38 odst. 2 spr. ř. Městský soud je ale nerozlišuje a oba rozdílné zájmy chybně považuje za totožné. Kontrolu tedy stěžovatel nevedl v souvislosti se sporem mezi OVISION a osobou zúčastněnou na řízení, jak je mylně konstatováno v rekapitulaci v bodě 14 na str. 4 rozsudku městského soudu, ale s cílem ověřit, zda Česká pošta plní své zákonem stanovené povinnosti.

[12] Každý uživatel regulované služby (min. veškerá dospělá populace) má zájem na jejím kvalitním poskytování za ceny odpovídající zákonné regulaci, to však neznamená, že je každý uživatel z tohoto důvodu oprávněn nahlížet do spisů o kontrole poskytovatele takové služby. Opačný závěr by byl absurdní a vedl by k možnosti zneužití nahlížení do spisu k obstrukčnímu jednání či v konkurenčním boji.

[13] Ani pokud by městský soud zvažoval postavení OVISION jako podnikatelky, jež nakoupené služby využívá pro své další podnikání a které by mohlo činit její zájem „naléhavější“, není takové postavení pro věc relevantní. Regulaci základních poštovních služeb garantuje stát ve veřejném zájmu, což je zájem přinejmenším stejně naléhavý jako je zájem podnikatelský.

[14] Orgán kontrolující chování regulovaných osob nemá být podroben kontrole prostřednictvím nahlížení do spisu, ale toliko kontrole veřejnoprávní. K tvrzení OVISION, že o nahlédnutí do spisu žádala až v okamžiku, kdy se protokol o kontrole stal důkazem ve sporném řízení, stěžovatel namítá, že hodnocení důkazů je věcí správního orgánu ve sporném řízení. Věrohodnost protokolu o kontrole a údajů v něm obsažených ověří správní orgán v rámci volného hodnocení důkazů, a není věcí účastníků sporného řízení provádět vlastní hodnocení důkazů.

[15] Městský soud se navíc opřel o judikaturu, která na věc nedopadá, protože se týká nahlížení do spisu ve spojitosti s žalobami o náhradu škody ve věcech protisoutěžního jednání. Majetkovou újmu resp. spor o její náhradu nelze ztotožňovat s komerčním zájmem OVISION o cenově regulovanou službu.

[16] Dle stěžovatele je součástí úvahy o existenci právního zájmu i uvážení, zda nahlížení může či nemůže splnit deklarovaný cíl. Je přesvědčen, že se ve svých úvahách pohyboval pouze v mezích existence právního zájmu, nikoli v mezích dalších vylučujících podmínek ve smyslu § 38 odst. 2 spr. ř.

[17] Závěrem namítá „zmatečnost“ rozsudku, protože z něj není patrné, zda se má povahou dokumentů ve spise o kontrole zabývat podrobně, nebo od jejich hodnocení naopak zcela upustit; je tedy vnitřně rozporný.

[18] Česká pošta se ve svém vyjádření plně ztotožnila s argumentací stěžovatele.

[19] OVISION ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že rozdíl mezi zájmem na nahlížení do spisu a zájmem o nákup služeb, který se snaží stěžovatel vytvořit, je umělý. Není pravdou, že je v postavení „pouhého“ zájemce o nákup služeb, naopak má s Českou poštou dlouhodobě uzavřenou smlouvu, kterou chce Česká pošta změnit dodatkem zvyšujícím cenu. Nemá v úmyslu nahrazovat hodnocení důkazů ze strany správního orgánu, ale musí mít možnost se k nim ve sporném řízení relevantním způsobem vyjádřit. Zda kontrola probíhala formálně v souvislosti se sporným řízením, nebo nezávisle na něm, není rozhodné. Rozhodné naopak je, že jejich věcná souvislost je úzká. Užitečnost nahlížení do spisu nemá hodnotit správní orgán, protože její vyhodnocení je na žadateli.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[20] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a za stěžovatele jedná osoba, která má vysokoškolské právnické vzdělání vyžadované pro výkon advokacie (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[21] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval nepřezkoumatelností rozsudku městského soudu, a to jak z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), tak ke kasační námitce „zmatečnosti“, dle které z odůvodnění rozsudku není jasné, zda se stěžovatel má povahou dokumentů ve spise, respektive obchodním tajemstvím zabývat více, nebo naopak vůbec. Napadený rozsudek je v této souvislosti nesprávně označen za zmatečný, ve skutečnosti je namítána jeho nepřezkoumatelnost.

[22] Nejvyšší správní soud nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu neshledal. Z odůvodnění napadeného rozsudku ověřil, že v bodě 71 městský soud uvedl, že neprokáže-li žadatel právní zájem či jiný vážný důvod na nahlížení do spisu, nemá správní orgán žádosti o nahlížení do spisu vyhovět a nemá již provádět posouzení dalších okolností významných pro umožnění nahlížení do spisu. Pokud je naopak právní zájem nebo jiný vážný důvod pro nahlížení do spisu osvědčen, je správní orgán v dalším kroku povinen posoudit, zda nahlédnutím do spisu nebude porušeno právo některého z účastníků řízení, popřípadě dalších dotčených osob anebo veřejný zájem. V bodech 90 a 91 pak uvedl, že není možné odepření nahlížení do spisu odůvodňovat paušálním odkazem na poškození práv účastníka řízení; stěžovatel konkrétní úvahu neučinil.

[23] Z výše uvedeného je zcela zřejmé, jak by měl stěžovatel v dalším řízení postupovat. Jelikož soud shledal, že je zde dán právní zájem na nahlížení do spisu o kontrole, musí stěžovatel v dalším kroku případné odepření nahlížení do spisu či jeho části z důvodu ochrany citlivých informací přesvědčivě a konkrétně odůvodnit. Městský soud v posledně uvedených bodech svého rozsudku reagoval na obecnou úvahu na straně 8 napadeného rozhodnutí, která se týkala obchodního tajemství a ve světle uvedených požadavků by neobstála.

pokračování

[24] NSS se zcela ztotožňuje se závěrem městského soudu, že v projednávané věci OVISION prokázala právní zájem na nahlížení do spisu o kontrole u České pošty. Otázka, která je mj. předmětem posouzení ve sporném řízení, má přímou věcnou souvislost s kontrolou proběhlou u České pošty. OVISION ji relevantním a konkrétním způsobem odůvodnila. Ve sporném řízení je spornou cena, kterou má žalobkyně platit za přístup k poštovní infrastruktuře České pošty. Cena, kterou je povinna platit se v konečném důsledku promítne do její majetkové sféry a žalobkyně má právní zájem na hájení svého majetku a svobodném nakládání s ním.

[25] Svobodné rozhodnutí nakoupit regulované služby, slovy stěžovatele „dobrovolnost“ je ve vztahu k posouzení existence právního zájmu zcela irelevantní. Soukromoprávní společnosti se mohou v rámci své činnosti rozhodovat svobodně, tedy dobrovolně, a je to jejich podstatou. Stěžovatel zájem o nákup služeb interpretuje jako „zálibu“ či „soukromý užitek“ v kontrastu s právním zájmem, který by zřejmě měl plynout z nějaké zákonem stanovené povinnosti. Pokud by ale právní zájem na nahlížení do spisu měl být pouze důsledkem nějaké zákonné povinnosti, tedy vynucený, pak by ani nebyl zájmem v pravém slova smyslu. Byl by jednoduše pro nahlízející subjekt povinností. V judikatuře, kterou krajský soud na projednávanou věc aplikoval (viz bod [6] tohoto rozsudku) Nejvyšší správní soud právní zájem na nahlížení do spisu shledal, přestože neplynul z žádné zákonem stanovené povinnosti.

[26] Právní zájem jistě není pouhou zvědavostí, ale právně relevantním a chráněným zájmem jako je např. ochrana majetku ať už skrze náhradu škody (rozsudek NSS z 11. 8. 2015, č. j. 6 As 43/2015-67) nebo skrze správné nastavení regulované ceny, jak je tomu v projednávané věci, či ochrana osobnosti (rozsudek NSS z 9. 4. 2020, č. j. 7 As 350/2019-21). Argumentace, dle které ze závěrů městského soudu plyne, že právní zájem na nahlížení do spisu o kontrole má každý uživatel poštovních služeb, je účelová a zavádějící. Městský soud nic takového netvrdí, a ani implicitně to z jeho závěrů neplyne. Stěžovatel se snaží navodit falešné dilema dvou situací, tj. buď bude moci nahlížet do spisu každý, nebo musí soud přistoupit na jeho argumentaci (a pak nebude moci do spisu nahlížet prakticky nikdo). Takto zjednodušeně k věci přistupovat nelze. Stěžovatel je naopak povinen ke každé žádosti přistupovat individuálně a zkoumat, zda v konkrétní věci je či není právní zájem dán.

[27] Námitka, dle které je součástí úvahy o právním zájmu možnost naplnit sledovaný cíl, není důvodná. Nejvyšší správní soud již v rozsudku z 28. 3. 2013, č. j. 9 Afs 29/2012-53, uvedl, že správní orgán při posuzování nahlédnutí do spisu jinou osobou než účastníkem řízení dle § 38 odst. 2 spr. ř. nezkoumá, zda nahlédnutí bude vést k úspěšnému prosazení případných nároků žadatele či nikoliv, ani jinak nehodnotí případné výsledky nahlédnutí do spisu. Tyto skutečnosti nemohou být důvodem odepření nahlédnutí do spisu. V projednávané věci neshledal kasační soud důvod se od uvedeného názoru odchýlit.

[28] Argumentaci týkající se nepřípustné kontroly, resp. nepřípustného zásahu do pravomoci veřejného orgánu, NSS nesdílí. Jak správně uvedl městský soud, OVISION ani jiný soukromý subjekt nemá pravomoc přezkoumávat kontrolní závěry stěžovatele. Takovou pravomoc má k tomu zákonem určený orgán tedy např. soud či jiný veřejný orgán. To však neznamená, že kontrolní závěry nemohou být ze strany oprávněných soukromoprávních subjektů v různých řízeních nikdy zpochybněny. Ani jejich případné zpochybnění, např. žalobkyní ve sporném řízení do pravomoci stěžovatele jako veřejného orgánu žádným způsobem nezasahuje. Výklad, dle kterého by z nahlížení do spisu měl být oprávněný žadatel vždy paušálně vyloučen, pokud by nahlížení teoreticky mohlo vést k odhalení pochybení správního orgánu, je v právním státě neudržitelný.

[29] Hodnocení důkazů má nepochybně provádět správní orgán. To však neznamená, že se k němu účastníci řízení nemohou vyjadřovat. Stěžovatel vystupoval ve dvou rolích, za první jde o orgán, který prováděl veřejnoprávní kontrolu, za druhé jde o rozhodce sporu.

[30] V projednávané věci vystupuje v pozici správního orgánu, který vedl kontrolu, ale jeho argumentace často vychází z pozice orgánu rozhodujícího spor. Stěžovatel se v kasační stížnosti jako orgán kontroly snaží hájit volnost hodnocení důkazů orgánu rozhodujícího spor, kterým je shodou okolností rovněž stěžovatel. Tak by tomu vůbec být nemuselo. Možnost účastníků řízení předkládat ve sporném řízení vlastní argumentaci, respektive důkazy opaku či protidůkazy, nijak nezasahuje do pravomoci stěžovatele jako rozhodce.

[31] NSS nesdílí námitku, dle které městský soud aplikoval na posouzení sporu nesprávnou judikaturu. Přestože se v rozsudku citovaná rozhodnutí skutkově i právně částečně liší od nyní projednávané věci, jejich závěry jsou přílehlivé i pro projednávanou věc. Je třeba také zdůraznit, že městský soud z rozhodnutí nevycházel slepě, ale dovedl z nich obecná, přenositelná východiska. Mezi nahlížením do spisu v souvislosti s žalobami na náhradu škody v případě protisoutěžního jednání podnikatelů a nahlížením do spisu o kontrole v souvislosti se sporem o regulovanou cenu služby, není z pohledu obecných východisek právně relevantní rozdíl.

[32] Stěžovatel také namítá, že městský soud pochybil, jelikož ve shrnutí žaloby v bodě 14 uvedl, že stěžovatel vedl kontrolu v souvislosti se sporem mezi Českou poštou a OVISION. Pokud jde o pochybení v rekapitulaci, pak takové pochybení může mít na zákonnost rozsudku vliv pouze za předpokladu, že by se toto pochybení promítlo do rozhodovacích důvodů soudu. Nic takového se však v projednávané věci nemohlo stát, neboť NSS z obsahu žaloby ověřil, že rekapitulace žaloby provedená soudem věrně odpovídá obsahu žaloby (bod 14).

[33] Námitky ohledně postavení OVISION jako podnikatele jsou spekulací, protože se s odůvodněním městského soudu mýjí; stěžovatel ostatně sám v této souvislosti připustil, že městský soud takovou úvahu v rozsudku nevyslovil, když uvedl, že pokud by soud takovou úvahu učinil, stejně by jeho závěr neodůvodňovala. Kasační soud námitky, které se mýjí s rozhodovacími důvody a které nemohou mít vliv na výsledek řízení, věcně neposuzuje (srov. rozsudek NSS z 25. 7. 2018, č. j. 8 Azs 59/2018-59, č. 3776/2018 Sb. NSS).

IV. Závěr a náklady řízení

[34] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud v souladu s § 110 odst. 1 větou druhou s. ř. s. podanou kasační stížnost zamítl. O věci rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 věty první s. ř. s., podle kterého o kasační stížnosti rozhoduje soud zpravidla bez jednání.

[35] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl soud dle § 60 odst. 1 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl v řízení úspěch, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalobkyně byla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, a proto jí právo na náhradu nákladů řízení přísluší. Její náklady v tomto řízení zahrnují náklady zastoupení za jeden úkon právní služby ve výši 3100 Kč (vyjádření ke kasační stížnosti), za jeden úkon právní služby ve výši jedné polovinu z 3100 Kč (vyjádření k návrhu na přiznání odkladného účinku) a paušální náhradu hotových výdajů 300 Kč za tyto úkony [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. d), § 11 odst. 2 písm. a), § 11 odst. 3 a § 13 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb.]. Náklady na zastoupení tedy činí 5250 Kč. Tuto částku soud zvýšil o 1103 Kč odpovídající dani z přidané hodnoty, jejíž je zástupce žalobkyně plátcem. Celková výše náhrady nákladů za řízení o kasační stížnosti činí 6353 Kč. Stěžovatel je povinen nahradit žalobkyni náklady řízení, a to ve lhůtě 30 dnů

pokračování

od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce Marka Procházky. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení, protože jí soud neuložil žádnou povinnost.

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

V Brně dne 14. dubna 2022

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu