



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudců Mgr. Marka Bedřicha a JUDr. Miluše Doškové v právní věci žalobce **O2 Czech Republic a. s.**, se sídlem v Praze 4, Za Brumlovkou 266/2, zastoupeného JUDr. Petrem Přecechtělem, advokátem se sídlem v Praze 1, Klimentská 1207/10, proti žalovanému **Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem v Brně, třída Kpt. Jaroše 1926/7, proti rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 5. 12. 2013, č. j. ÚOHS-R194/2013/HS-23755/2013/320/EDy, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 10. 9. 2015, č. j. 62 Af 8/2014 - 144,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalovaný **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovaný **j e p o v i n e n** uhradit žalobci náhradu nákladů kasačního řízení v částce 4114 Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce JUDr. Petra Přecechtěla, advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

Kasační stížností, podanou v zákonné lhůtě, se žalovaný správní orgán jako stěžovatel domáhal zrušení shora uvedeného rozsudku krajského soudu, kterým bylo zrušeno rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 5. 12. 2013, č. j. ÚOHS-R194/2013/HS-23755/2013/320/EDy, a věc byla vrácena žalovanému k dalšímu řízení. Rozhodnutí předsedy stěžovatele se týkalo žalobcovy žádosti o nahlédnutí do spisu vedeného stěžovatelem pod sp. zn. S109/2011/DP, a to ve věci podezření, že žalobce zneužil své dominantní postavení.

Ze spisového materiálu je zřejmé, že žalobce podal žádost o umožnění nahlédnutí do spisu vedeného stěžovatelem pod sp. zn. S109/2011/DP. Tento spis je veden ve věci podezření, že žalobce zneužil své dominantní postavení. Dne 14. 6. 2013 vydal stěžovatel usnesení č. j. ÚOHS-V74/2013/NH-9669/2013/830, kterým žádosti žalobce

o nahlédnutí do tzv. vedlejších spisů vedených pod sp. zn. P615/2008/DP, D308/2012/IN a D465/2012/NH nevyhověl.

Tzv. vedlejší spis „P615/2008/DP“ je spisem vedeným ve fázi předběžného šetření, jež vyústilo v zahájení správního řízení se žalobcem pod sp. zn. S109/2011/DP; žalobce je jediným účastníkem tohoto správního řízení.

Tzv. vedlejší spis „D465/2012/NH“ je spisem, který je u stěžovatele samostatně veden o žádosti třetí osoby o nahlédnutí do spisu vedeného se žalobcem ve věci sp. zn. S109/2011/DP.

Tzv. vedlejší spis „D308/2012/IN“ je spisem, který je u stěžovatele samostatně veden ohledně žádosti žalobce o poskytnutí informací o vztahu, spolupráci a komunikaci vedené mezi stěžovatelem a CRS Economics s. r. o.

Odepření nahlédnutí do prvních dvou spisů („P615/2008/DP“ a „D465/2012/NH“) bylo stěžovatelem opřeno o argumentaci, podle které žalobce není účastníkem řízení a neprokázal právní zájem či jiný důvod pro nahlédnutí. Odepření nahlédnutí do třetího spisu („D308/2012/IN“) stěžovatel odůvodnil tím, že tento spis nemá k dispozici, neboť jej předal Krajskému soudu v Brně v řízení vedeném pod sp. zn. 62 Af 103/2012.

Proti usnesení stěžovatele o nevyhovění žádosti o nahlédnutí do uvedených spisů podal žalobce rozklad, který byl nyní napadeným rozhodnutím předsedy stěžovatele zamítnut, a prvostupňové usnesení stěžovatele bylo potvrzeno. Proti tomuto rozhodnutí o rozkladu podal žalobce žalobu.

II. Rozhodnutí krajského soudu o žalobě

Krajský soud napadeným rozsudkem rozhodnutí předsedy stěžovatele zrušil.

V odůvodnění rozsudku krajský soud shrnul skutkový stav a uzavřel, že pokládá žalobu zčásti za nepřipustnou (ustanovení § 68 písm. e/ a § 70 písm. c/ zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů – dále jen „s. ř. s.“), zčásti za nedůvodnou a zčásti za důvodnou. Pro nepřipustnost ji však nemohl částečně odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., neboť žalobou bylo napadeno vnitřně nedělitelné rozhodnutí žalovaného jako celek žalobní argumentací částečně přípustnou. Tam, kde byla žaloba přípustná, byla částečně důvodná a částečně nedůvodná. Právě proto, že žalobou bylo napadeno vnitřně nedělitelné rozhodnutí žalovaného jako celek, nebylo možno žalobu ani zčásti zamítnout podle § 78 odst. 7 s. ř. s., nýbrž bylo třeba napadené rozhodnutí z důvodů vážících se k nahlížení do spisu „D465/2012/NH“ podle § 78 odst. 1 s. ř. s. zrušit a podle § 78 odst. 4 s. ř. s. věc vrátit žalovanému k dalšímu řízení.

Žalobce se podanou žalobou domáhal přístupu k tzv. vedlejším spisům, které se vztahují ke správnímu řízení vedenému stěžovatelem pod sp. zn. S109/2011/DP. Mezi žalobcem a stěžovatelem je nesporné, že žalobce žádal o nahlížení v době vedení správního řízení pod sp. zn. S109/2011/DP a že žalobce je jeho jediným účastníkem. Nesporné je též to, že spis „P615/2008/DP“ je spisem vedeným ve fázi předběžného šetření, jež vyústilo v zahájení správního řízení se žalobcem pod sp. zn. S109/2011/DP, že spis „D465/2012/NH“ je spisem, který je u stěžovatele samostatně veden o žádosti třetí osoby o nahlédnutí do spisu vedeného se žalobcem ve věci sp. zn. S109/2011/DP v průběhu vedení správního řízení, a že spis „D308/2012/IN“ je spisem, který je u stěžovatele samostatně veden ohledně žádosti žalobce

pokračování

o poskytnutí informací o vztahu, spolupráci a komunikaci vedené mezi stěžovatelem a CRS Economics s. r. o. Mezi žalobcem a stěžovatelem tak je sporná 1. zákonnost (správnost) praxe vedení tzv. vedlejších spisů a 2. existence důvodů pro odepření nahlédnutí v jednotlivých třech případech do těchto tzv. vedlejších spisů.

Krajský soud dospěl k závěru, že nemůže obstát postup, v rámci něhož budou shromážděné dokumenty týkající se téže věci jakkoli selektovány na základě průběžných úvah ohledně jejich relevance pro konečné hodnocení a ve spisu žurnalizovány pouze ty, které se budou stěžovateli jevit jako z jakýchkoli důvodů „vyhovující k žurnalizaci“. Tento výchozí postoj ve výsledku znamená povinnost správního orgánu vést v každé jednotlivé věci, jež je dána předmětem podezření z porušení zákona, byť by nejprve bylo toto podezření prošetřováno před zahájením správního řízení, jeden správní spis, v němž bude postupně žurnalizováno vše, co se k takto vymezené věci vztahuje.

Odepření nahlédnutí do tzv. vedlejšího spisu „P615/2008/DP“, jež stěžovatel opřel o argumentaci, podle které žalobce není účastníkem řízení a neprokázal právní zájem či jiný důvod pro nahlédnutí, již na základě shora uvedeného nemůže být pokládáno za postup souladný s § 38 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), neboť je opřeno o nesprávné východisko stěžovatele, podle něhož tato dokumentace není součástí spisu ve věci sp. zn. S109/2011/DP.

Krajský soud dále vyjádřil názor, podle něhož každé správní řízení však musí vyústit v soudně přezkoumatelné rozhodnutí. Konkrétně ve správním řízení vedeném stěžovatelem pod sp. zn. S109/2011/DP půjde o rozhodnutí, zda žalobce zneužil své dominantní postavení, či nikoli, přitom právo nahlížet do spisu s vedením tohoto správního řízení přímo souvisí. Rozhodnutí stěžovatele ve věci samé může být při nesouhlasu žalobce s rozhodnutím předmětem řízení o rozkladu a případně následně pod kontrolou správních soudů v režimu § 65 a následujících s. ř. s., a to v závislosti na uplatněných žalobních bodech jak samotný hmotněprávní závěr, k němuž stěžovatel dospěje, tak jeho procesní postup v průběhu správního řízení. Ochrana veškerých práv žalobce souvisejících s možností nahlížení do (kompletního) správního spisu tedy není omezena a možnost jejího případného využití u soudu nastane přesně v tom okamžiku, jak odpovídá koncepci správního soudnictví, tj. v okamžiku konečného rozhodnutí vydaného ve správním řízení cestou žaloby podle § 65 a násl. s. ř. s. Skutečnost, že stěžovatel o žádosti žalobce vedl formálně samostatné správní řízení s výsledkem, jenž se promítl v nyní napadeném rozhodnutí, jež se svým formálním označením (spisovou značkou) jeví jako rozhodnutí mimo správní řízení vedené pod sp. zn. S109/2011/DP, nemůže přivodit odlišné hodnocení tohoto rozhodnutí z pohledu přípustnosti žaloby. Napadené rozhodnutí, bez ohledu na jeho formální označení, je materiálně rozhodnutím v běžícím řízení vedeném pod sp. zn. S109/2011/DP coby rozhodnutím, jímž se pouze upravuje vedení tohoto řízení podle § 70 písm. c) s. ř. s., jež není samo způsobilé být předmětem soudního přezkumu.

Pokud jde o spis „D465/2012/NH“ týkající se žádosti třetí osoby o nahlédnutí do spisu správního řízení sp. zn. S109/2011/DP, krajský soud dospěl k závěru, že ani tu nejde o samostatný spis, jenž by s věcí, v níž je veden spis „S109/2011/DP“, nikterak nesouvisel. Vyřizování žádosti žadatele o nahlédnutí do správního spisu vedeného ve věci samé (tu do spisu „S109/2011/DP“) odlišného od účastníka řízení (tu žalobce) tedy není samostatnou věcí, jež by mohla být vedena pod samostatným tzv. vedlejším spisem, do něhož by účastník řízení (tu žalobce) neměl přístup podle § 38 odst. 1 správního řádu a musel by prokazovat právní zájem nebo jiný vážný důvod ve smyslu § 38 odst. 2 správního řádu. Nevyhovění žádosti žalobce o nahlédnutí do spisové dokumentace, která vznikla na základě žádosti jiného subjektu

k nahlédnutí do spisu vedeného pod sp. zn. S109/2011/DP, tedy stěžovatel založil na nesprávné aplikaci § 38 správního řádu na skutkový stav.

Žalobce v podané žalobě též namítal, že mu bylo odepřeno právo nahlédnout do spisu „D308/2012/IN“ s odůvodněním, že tento spis stěžovatel nemá k dispozici, neboť se nalézá u Krajského soudu v Brně. Krajský soud v odůvodnění napadeného rozsudku uvedl, že z projednávání věci, vedené u tohoto soudu pod sp. zn. 62 Af 103/2012, kde tentýž žalobce žaloval rozhodnutí téhož žalovaného ze dne 13. 9. 2012, č. j. ÚOHSR178/2012/IN-17222/2012/320/LGa, kterým bylo potvrzeno prvostupňové rozhodnutí stěžovatele ze dne 19. 6. 2012, č. j. ÚOHS-D308/2012/IN-10202/2012/830/JNo, kterým stěžovatel částečně odmítl žádost žalobce ze dne 21. 5. 2012 o poskytnutí informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, vyplynulo, že mezi žalobcem a stěžovatelem je nesporné, že stěžovatel přenesl část své činnosti jako orgánu státní správy na soukromý subjekt CRS Economics s. r. o. Stalo se tak sice v souvislosti s šetřením činnosti žalobce ve věci možného zneužití dominantního postavení žalobcem, a tedy stěžovatel za součinnosti CRS Economics s. r. o. zjišťoval a shromažďoval informace, které se týkaly přímo žalobce, avšak bez dalšího nelze automaticky vycházet z předpokladu, že by veškerá komunikace, jež mohla mezi stěžovatelem a CRS Economics s. r. o. probíhat, nutně musela být součástí správního spisu vedeného pod sp. zn. S109/2011/DP. Jestliže skutečně mezi stěžovatelem a CRS Economics s. r. o. probíhala komunikace, na základě které stěžovatel měl shromažďovat informace „o žalobci“ za součinnosti s jiným subjektem (dokonce subjektem soukromého práva), pak součástí správního spisu vedeného ve věci sp. zn. S109/2011/DP nutně muselo být procesně korektní „zadání“ tomuto subjektu i „výstup“ od tohoto subjektu, obojí coby podklad rozhodnutí ve věci sp. zn. S109/2011/DP.

Krajský soud dovodil, že za tohoto stavu odmítnout žalobu v této části by znamenalo žalobci odepřít nástroj, prostřednictvím kterého by přesný rozsah a obsah takovéto komunikace, jež se jeho samotného týkala, mohl spolehlivě seznat – a to především té její části, která se správním řízením vedeným ve věci sp. zn. S109/2011/DP nesouvisela. Krajský soud uzavřel, že je povinností správního orgánu (za splnění podmínek uvedených v § 38 správního řádu) umožnit nahlédnout do spisu, a to i poté, co rozhodnutí v řízení nabylo právní moci, zároveň však žádný právní předpis správnímu orgánu neukládá, aby si v případě, kdy správní spis předkládá soudu ve správním soudnictví, pořizoval jeho kompletní kopii, kupř. právě k využití práva na nahlížení do spisu. Takový postup sice může být za určitých okolností praktický (pro správní orgán), není-li však žádným právním předpisem uložený, nelze v odepření nahlédnutí do spisu z toho důvodu, že v rozhodnou dobu tento spis po právu (v souladu s výzvou soudu k jeho předložení) není správnímu orgánu k dispozici, a to za situace, kdy žalobce do něj coby součástí spisu soudního mohl za podmínek stanovených v § 45 s. ř. s. v té době nahlédnout u soudu, spatřovat porušení práva žalobce vyplývajícího z § 38 správního řádu. V této části tedy shledal krajský soud žalobu nedůvodnou.

III. Kasační stížnost a vyjádření žalobce ke kasační stížnosti

Žalovaný (dále „stěžovatel“) opírá svou kasační stížnost ze dne 23. 9. 2015 a její doplnění ze dne 13. 11. 2015 o důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. v přesvědčení, že napadený rozsudek krajského soudu trpí nezákonností spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem a v nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti a v nedostatku důvodů rozhodnutí.

pokračování

Stěžovatel namítl, že krajský soud se vyslovil jasně v tom smyslu, že v této konkrétní věci bylo povinností stěžovatele zpřístupnit žalobci celý spis předběžného šetření, přičemž zdůraznil, že v dalším řízení je stěžovatel vázán jeho právním názorem. V otázce nahlížení do spisu P615/2008/DP však shledal žalobu nepřipustnou, přičemž tato skutečnost byla překážkou jejího meritorního posouzení. Krajský soud ale námitkám žalobce fakticky přisvědčil, přestože s ohledem na nepřipustnost žaloby v této části nebyl oprávněn stěžovatele v tomto směru jakkoliv zavázat. Pokud ale krajský soud současně uvedl, že nechává na úvaze předsedy Úřadu, jakým způsobem naloží s prvostupňovým rozhodnutím (usnesením) v této věci, jehož zrušení se žalobce rovněž domáhal, považuje stěžovatel jeho rozsudek za značně matoucí a nesrozumitelný ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Stěžovatel se přitom domnívá, že se krajský soud fakticky zabýval zákonností jeho rozhodnutí i ve vztahu ke spisu P615/2008/DP, přestože závěr o jeho nezákonnosti v rozsudku explicitně nezazněl, ale krajský soud pouze uvedl, že by postup stěžovatele mohl být hodnocen jako nezákonný při přezkumu jeho konečného rozhodnutí ve věci zneužití dominantního postavení. Stěžovatel považuje za rozhodující skutečnost, že z napadeného rozsudku je jasně patrný názor krajského soudu na to, jak měl stěžovatel žádost o nahlížení do předmětného spisu posoudit. Podle mínění stěžovatele krajský soud žalobu věcně přezkoumal v celém rozsahu, ačkoliv k takovému postupu nebyl s ohledem na její částečnou nepřipustnost oprávněn; řízení před krajským soudem tedy trpí vadou ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

Stěžovatel je dále přesvědčen, že krajský soud nesprávně posoudil právní otázku ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. ohledně přípustnosti žaloby ve vztahu k nahlížení do spisu vedeného pod sp. zn. D465/2012/NH. Krajský soud v rozsudku připustil, že se jedná o obdobnou situaci jako v případě spisu P615/2008/DP, a že i v tomto případě lze uvažovat o nepřipustnosti žaloby. Jediným důvodem, proč nepostupoval v souladu s § 68 písm. e) a § 70 písm. c) s. ř. s., byla skutečnost, že odepření přístupu ke spisu D465/2012/NH by v rámci přezkumu meritorního rozhodnutí stěžovatele mohlo být považováno za marginální porušení procesních práv žalobce. Podle stěžovatele však nelze touto úvahou odůvodnit věcné projednání žaloby, která nesplňuje podmínky přípustnosti, respektive je-li u ní dán důvod pro uplatnění zákonné výluky podle § 70 písm. c) s. ř. s. V soudním řízení správním je pravidlem, že soudy posuzují nejen to, zda rozhodnutí správního orgánu a jemu předcházející řízení trpí nedostatky, ale také to, zda zjištěné vady mají vliv na zákonnost rozhodnutí. Není tedy nikterak neobvyklé, že některá méně závažná pochybení správních orgánů nevedou ke zrušení jejich rozhodnutí. Žalobce nepochybně bude mít možnost namítat skutečnost, že mu nebylo umožněno nahlédnutí do spisu D465/2012/NH, přičemž krajský soud se takovou námitkou bude s ohledem na konkrétní okolnosti věci zabývat i z hlediska jejího vlivu na zákonnost rozhodnutí v době, kdy bude její uplatnění přípustné.

Stěžovatel dále namítl nesprávnost právního posouzení u závěrů napadeného rozsudku ohledně práva žalobce nahlížet do vedlejších spisů a své povinnosti zpřístupnit mu jejich obsah. Stěžovatel připomněl, že vedení spisu je upraveno především v § 17 odst. 1 správního řádu, podle kterého se spis zakládá „v každé věci“, a v § 65 odst. 1 zákona č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů, jenž stanoví, že se všechny dokumenty týkající se „téže věci“ spojí ve spis. Zakládá-li se spis v každé věci, pak v případě správních řízení to znamená v každém řízení, neboť předmětem správního řízení je vždy určitá věc (srov. VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. II. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 215 - 217).

Podle názoru stěžovatele, je-li podle § 9 správního řádu správní řízení postupem správního orgánu, jehož účelem je vydání rozhodnutí, jímž se dle § 9, respektive § 67 odst. 1 správního řádu v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené

osoby, nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá, pak stěžovatel postupuje v souladu se zákonem, pokud zakládá tzv. vedlejší spisy v řízeních, v nichž dochází k vydání relativně samostatných rozhodnutí, která jsou samostatně přezkoumatelná v řízení o rozkladu a případně též před správními soudy.

Pokud jde tedy o spis P615/2008/DP, stěžovatel nesouhlasí s názorem krajského soudu, že kompletní spis předběžného šetření je součástí správního spisu. Předběžné šetření, ve kterém je tento spis veden, není správním řízením. Nejedná se v pravém slova smyslu o správní spis podle § 17 správního řádu, ale o spisovou dokumentaci ve věci předběžného šetření. Z povahy věci tak předběžné šetření nemůže mít účastníka řízení ve smyslu správního řádu. Nelze se proto domáhat přístupu k tomuto spisu s odkazem na § 38 odst. 1 správního řádu, ale je třeba postupovat při posouzení práva nahlížet do tohoto spisu v souladu s jeho druhým odstavcem. Tímto způsobem stěžovatel postupoval a konkrétní důvody, pro které žalobci nevyhověl, rozvedl ve svých rozhodnutích. Stěžovatel se nedomnívá, že by odděleným vedením spisu předběžného šetření v jiném režimu docházelo k porušení procesních práv žalobce. V této souvislosti zdůrazňuje, že při rozhodování může vycházet toliko z dokumentů, které jsou součástí správního spisu, což také činí.

Pokud jde o spis D465/2012/NH, ani zde se stěžovatel neztotožnil se závěry krajského soudu ohledně důvodnosti žaloby. Při nahlížení třetí osoby do správního spisu se jedná o procesní právo osoby odlišné od účastníka řízení, o němž se rozhoduje v samostatném správním řízení (Srov. VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. II. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 433). Toto řízení má zcela jiný předmět, respektive nemá bezprostřední vztah ke správnímu řízení ve smyslu rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 Afs 58/2009. Pro vyhovění žádosti o nahlédnutí do uvedeného spisu musí žadatel prokázat právní zájem či jiný vážný důvod, neboť není účastníkem daného správního řízení. Stěžovatel je přesvědčen, že postupoval v souladu se zákonem, žádal-li po žalobci prokázání odůvodněnosti jeho požadavku. Právní zájem či jiný vážný důvod žalobce není možné spatřovat v tvrzeném prověřování toho, kdo a proč se domáhá přístupu k dokumentům obsahujícím převážně obchodní tajemství, resp. jiné důvěrné informace, jejichž zpřístupnění by mohlo žalobce vážně poškodit, a k prověření toho, jakým způsobem stěžovatel s takovou žádostí třetí osoby naložil. Tento důvod je zcela irrelevantní za situace, kdy je stěžovatel povinen ze zákona takto citlivé údaje chránit a osoba odlišná od účastníka řízení nemá možnost takovéto informace jakkoliv získat; v tomto případě navíc žádosti třetí osoby o nahlédnutí do spisu nebylo vyhověno.

Žalobce využil možnosti vyjádření ke kasační stížnosti. Navrhl její zamítnutí a zdůraznil, že krajský soud shledal přístup stěžovatele k vedení správních spisů obecně za nedostatečný, na druhou stranu je z napadeného rozhodnutí jednoznačné, že ve vztahu ke spisu sp. zn. P615/2008/DP krajský soud předložil pouze *obiter dictum* svůj náhled na řádný způsob vedení spisové dokumentace. V části napadeného rozhodnutí týkající se spisu sp. zn. P615/2008/DP krajský soud posoudil žalobu jako nepřipustnou a rozhodnutí o rozkladu zrušil z jiných právních důvodů. Nelze proto uvažovat o vadě řízení v podobě přezkumu nepřipustné části žaloby, která by mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, jak vyžaduje ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Pakliže je napadené rozhodnutí pro stěžovatele v uvedeném rozsahu nesrozumitelné, důvodem toho nemůže být jakákoliv nejasnost či nedostatek odůvodnění na straně napadeného rozhodnutí, natož aby mohlo být napadené rozhodnutí shledáno nezákonné pro vadu řízení ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

Krajský soud správně uzavřel, že stěžovatel je povinen vést obsah spisu D465/2012/NH jako součást spisu hlavního řízení a umožnit žalobci (účastníku řízení) nahlížet do něj v souladu

pokračování

s ustanovením § 38 odst. 1 správního řádu. Podle názoru účastníka řízení krajský soud posoudil otázku přípustnosti žaloby ve vztahu k námitkám týkajícím se nahlížení do spisu sp. zn. D465/2012/NH správně, a kasační stížnost je proto i v tomto ohledu nedůvodná.

Žalobce zdůraznil, že součástí spisu musí být všechny dokumenty týkající se téže věci, a to bez ohledu na to, zda se jedná o podklady ve prospěch nebo v neprospěch účastníka řízení, zda a nakolik budou v rámci konečného hodnocení věci využity a bez ohledu na to, zda je pro hodnocení věci bude stěžovatel (a v rámci své procesní obrany i účastník řízení) pokládat za relevantní či nikoliv. Pakliže tedy stěžovatel opakovaně uvádí, že jeho běžnou praxí je, že veškeré dokumenty a podklady získané v rámci předběžného šetření vede v separátním spise, do kterého nemůže mít účastník řízením přístup, je podle názoru žalobce takový postup nezákonný a touto praxí nemůže stěžovatel omezovat práva účastníka řízení na seznámení se s dokumenty, které byly v jeho věci stěžovatelem získány, a je na jejich základě vedeno hlavní řízením, neboť všechny související listiny tvoří materiálně jeden celek.

Závěrem svého vyjádření žalobce vyjádřil přesvědčení, že právní závěry krajského soudu ohledně nezákonnosti vedení tzv. „vedlejších“ spisů, u nichž je účastníku řízení odpíráno právo nahlížet podle § 38 správního řádu, jsou správné a zcela v souladu s konstantní judikaturou Nejvyššího správního soudu.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána osobou k tomu oprávněnou, byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a za stěžovatele jedná zaměstnanec s vysokoškolským právnickým vzděláním. Kasační stížnost je tedy přípustná.

Důvodnost kasační stížnosti Nejvyšší správní soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z ustanovení § 109 odst. 2 věty první s. ř. s.

Nejvyšší správní soud se v první řadě zabýval tím, zda je rozsudek krajského soudu přezkoumatelný, neboť jen u rozhodnutí přezkoumatelného lze zpravidla vážit další kasační námitky. Podle ustálené judikatury lze za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. považovat zejména ta rozhodnutí, která postrádají základní zákonné náležitosti, z nichž nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto, která zkoumají správní úkon z jiných než žalobních důvodů (pokud by se nejednalo o případ zákonem předpokládaného přezkumu mimo rámec žalobních námitek), jejichž výrok je v rozporu s odůvodněním, která neobsahují vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130; všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). Takové vady kasační soud v napadeném rozsudku neshledal.

Stěžovatel namítal nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku krajského soudu pro nedostatek důvodů. K otázce nepřezkoumatelnosti rozhodnutí pro nedostatek důvodů se zdejší soud vyjádřil již v rozsudku ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, publikovaném pod č. 133/2004 ve Sbírce rozhodnutí NSS, (všechna zde citovaná rozhodnutí NSS jsou dostupná též na www.nssoud.cz), kde uvedl, že „[n]edostatkem důvodů pak nelze rozumět dílčí nedostatky odůvodnění soudního rozhodnutí, ale pouze nedostatek důvodů skutkových.

Skutkovými důvody, pro jejichž nedostatek je možno rozhodnutí soudu zrušit pro nepřezkoumatelnost, budou takové vady skutkových zjištění, která utvářejí rozhodovací důvody, typicky tedy tam, kde soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem anebo tam, kde není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy v řízení byly provedeny“.

Obdobně se Nejvyšší správní soud vyslovil i v rozsudcích ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 – 130 (publikovaném pod č. 244/2004 ve Sbírce NSS), či ze dne 12. 12. 2003, č. j. 2 Ads 33/2003 – 78 (publikovaném pod č. 523/2005 ve Sbírce NSS). Stejně tak z rozhodnutí ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, plyne, že „(n)ení-li z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námítky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, nutno pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci, na níž je postaven základ žaloby. Soud, který se vypořádává s takovou argumentací, ji nemůže jen pro nesprávnost odmítnout, ale musí také uvést, v čem konkrétně její nesprávnost spočívá“. Nepřezkoumatelným judikatura shledává i rozhodnutí, v němž se soud opomněl vypořádat s některou ze žalobních námitek (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 – 74). Žádnou z těchto vad napadený rozsudek krajského soudu netrpí.

Stěžovatel spatřuje nedostatek důvodů rozsudku v absenci posouzení, který z orgánů je povinen o žádostech o nahlížení do spisu rozhodovat za situace, kdy spis nemá správní orgán, který řízení vede, k dispozici. Skutečnost, že v době rozhodování žalovaného byl spis mimo správní orgán, byla v řízení dostatečně zřejmá, stála na ní správní rozhodnutí, a týkala se jí i argumentace účastníků soudního řízení. Rozsudek krajského soudu zcela jednoznačně vychází z názoru (byť nesprávného – viz dále), že v odepření nahlédnutí do spisu z toho důvodu, že v rozhodnou dobu tento spis po právu (v souladu s výzvou soudu k jeho předložení) není správnímu orgánu k dispozici, a to za situace, kdy žalobce do něj coby součástí spisu soudního mohl za podmínek stanovených v § 45 s. ř. s. v té době nahlédnout u zdejšího soudu, spatřovat porušení práva žalobce vyplývajícího z § 38 správního řádu.

Kasační důvody podle §103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Nejvyšší správní soud naplněnými neshledal, a to ani z důvodů stěžovatelem tvrzených, ani z důvodů jiných.

Pokud jde o námítky nesprávného právního názoru krajského soudu, Nejvyšší správní soud považoval za potřebné vyjádřit následující:

Orgány, které rozhodují v oblasti veřejné správy, vedou o každé věci spis ve smyslu § 17 odst. 1 správního řádu. Nahlížení do správního spisu je upraveno v § 38 správního řádu, přičemž podle odst. 2 je toto nahlédnutí možné i ze strany jiných osob než účastníků řízení, pokud prokáží právní zájem nebo jiný vážný důvod a nebude-li tím porušeno právo některého z účastníků, popřípadě dalších dotčených osob anebo veřejný zájem. Pokud správní orgán nahlížení do spisu odepře, musí o tom podle odst. 5 téhož ustanovení vydat rozhodnutí.

Z uvedeného je zřejmé, že o nahlížení do spisu rozhoduje správní orgán, který spis vede; z jednoty řízení před správním orgánem prvního stupně a orgánem odvolacím lze dovodit, že v průběhu odvolacího řízení je tímto orgánem odvolací orgán. Odlišná může být situace, kdy je správní spis dožádán jiným správním orgánem pro potřeby jím vedeného řízení. Tento další správní orgán není tím, kdo je plně kompetentní zejména k posouzení nezbytnosti ochrany skutečností v tomto spise obsažených z pohledu omezení uvedených v § 38 odst. 2, 6 správního

pokračování

řádu (v daném případě i v § 21c zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže). Řešení takové situace ovšem není potřebné pro souzenou věc.

V posuzované věci byla jedna část správního spisu v době, kdy stěžovatel hodlal rozhodnout o žádosti, předložen správnímu soudu. Nahlížení do soudního spisu včetně jeho příloh (tj. i do správního spisu) upravuje § 45 s. ř. s. Nahlížení může být předsedou senátu povoleno i jiným osobám za podmínky, „prokáží - li právní zájem nebo vážný důvod a není-li to v rozporu s právy nebo právem chráněnými zájmy některého z účastníků“ (odst. 2 citovaného ustanovení). Podle tohoto ustanovení soud postupuje, pokud je mu žádost adresována, což se zde nestalo. Jen při rozhodování soudu o žádosti o nahlížení do správního spisu je ochrana práv účastníků řízení i skutečností ve spise obsažených přenesena na soud, který bere v úvahu opatření, které ve smyslu § 45 odst. 3 s. ř. s. při předložení spisu učinil správní orgán (k tomu srovnej např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 3. 2013, č. j. 2 Afs 82/2012 - 96).

Skutečnost, že správní spis byl dočasně předložen soudu, neznamená, že žádosti o nahlížení do spisu může být z tohoto důvodu nevyhověno a žádost tím vyřízena. Rozhodnutí o odepření nahlížení do spisu osobě, která není účastníkem řízení, je namísto tam, kde nahlížení není možné pro neprokázání podmínek právního zájmu či jiného vážného důvodu nebo pro nezbytnost ochrany účastníků, dotčených osob anebo veřejného zájmu. Nedostupnost spisu by mohla být důvodem nevyhovění žádosti pouze v případě, že by se jednalo o překážku trvalou. Problém s dočasnou nedostupností spisu je třeba řešit v součinnosti s žadatelem tak, že má být o překážce vyřízení žádosti vyrozuměn a vyzván k vyjádření, zda vyčká návratu spisu, zda si přeje, aby jeho žádost byla postoupena soudu, či zda sdělí, že si podá žádost přímo u soudu. Není ani vyloučeno řešení, že soud vyžadující spis je požádán o prodloužení lhůty k předložení spisu s uvedením důvodů nezbytnosti rozhodnutí o žádostech o nahlížení do spisu, případně, byl-li již spis soudu předložen, lze jej krátkodobě vyžádat zpět za účelem tohoto rozhodnutí. Vyhovění takové žádosti soud zváží s přihlédnutím k době, v níž ve věci hodlá rozhodovat. Postup správního orgánu zde tedy musí vycházet ze základních zásad veřejné správy jako služby veřejnosti ve smyslu § 4 odst. 1, 3 a 4 správního řádu.

Žádost o nahlížení do spisu byla podána v květnu 2013 a doplněna byla v červnu 2013. Rozhodl-li o nich žalovaný v prosinci 2013 negativně pro dočasnou nepřítomnost spisu a uzavřel tak otázku nahlížení do spisu, aniž by posoudil podmínky, zda je důvodné a přípustné, jde o rozhodnutí nezákonné.

Stěžovatel v kasační stížnosti namítal, že krajský soud shledal v otázce nahlížení do spisu P615/2008/DP žalobu nepřipustnou, přesto však námitkám žalobce fakticky přisvědčil, přestože s ohledem na nepřipustnost žaloby v této části nebyl oprávněn stěžovatele v tomto směru jakkoliv zavázat a uvedená skutečnost musí být překážkou meritorního posouzení.

Nejvyšší správní soud neshledal tuto námitku důvodnou. Krajský soud v odůvodnění napadeného rozsudku současně s úvahou o nepřipustnosti této části žaloby uvedl pouze, že nechává na úvaze předsedy Úřadu, jakým způsobem naloží s prvostupňovým rozhodnutím (usnesením) v této věci, jehož zrušení se žalobce rovněž domáhal. V uvedené formulaci Nejvyšší správní soud neshledává důvod pro zrušení rozsudku podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Stěžovatel se při formulaci této stížní námitky dopustil vytržení části odůvodnění z jeho celkového kontextu. Z odůvodnění napadeného rozsudku přitom jednoznačně, určitě a srozumitelně vyplývá, že krajský soud shledal přístup stěžovatele k vedení správních spisů ve zcela obecné poloze za nedostatečný, zároveň je z napadeného rozhodnutí jednoznačně patrné, že ve vztahu ke spisu sp. zn. P615/2008/DP krajský soud předložil pouze *obiter dictum* svůj náhled na řádný způsob vedení spisové dokumentace.

Takový postup podle názoru Nejvyššího správního soudu koresponduje smyslu a účelu ustanovení § 78 odstavec 5 s. ř. s., podle něhož zruší-li soud rozhodnutí, je jeho právním názorem v dalším řízení správní orgán vázán. V posuzované věci je tedy zřejmé, že v části napadeného rozhodnutí týkající se spisu sp. zn. P615/2008/DP krajský soud posoudil žalobu jako nepřipustnou a rozhodnutí o rozkladu zrušil z jiných právních důvodů. Tato skutečnost nezakládá důvodnost námitky stěžovatele o vadě řízení v podobě přezkumu nepřipustné části žaloby, která by mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, jak vyžaduje ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

Stěžovatel dále v kasační stížnosti vyjádřil přesvědčení, že krajský soud nesprávně posoudil právní otázku ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. ohledně přípustnosti žaloby ve vztahu k nahlížení do spisu vedeného pod sp. zn. D465/2012/NH. Stěžovatel poukázal na odůvodnění napadeného rozsudku, z něhož se podává, že krajský soud připustil, že se jedná o obdobnou situaci jako v případě spisu P615/2008/DP, a že tedy i v tomto případě lze uvažovat o nepřipustnosti žaloby. Za jediný důvod, pro který nepostupoval v souladu s § 68 písm. e) a § 70 písm. c) s. ř. s., krajský soud považoval skutečnost, že odepření přístupu ke spisu D465/2012/NH by v rámci přezkumu meritorního rozhodnutí stěžovatele mohlo být považováno za marginální porušení procesních práv žalobce. Stěžovatel proto namítá, že touto úvahou nelze odůvodnit věcné projednání žaloby, která nespĺňuje podmínky přípustnosti, respektive je-li u ní dán důvod pro uplatnění zákonné výluky podle § 70 písm. c) s. ř. s. V soudním řízení správním je podle názoru stěžovatele pravidlem, že soudy posuzují nejen to, zda rozhodnutí správního orgánu a jemu předcházející řízení trpí nedostatky, ale také to, zda zjištěné vady mají vliv na zákonnost rozhodnutí. Stěžovatel má za to, že v posuzované věci bude mít účastník řízení nepochybně možnost namítat skutečnost, že mu nebylo umožněno nahlédnutí do spisu D465/2012/NH, přičemž krajský soud se takovou námitkou bude s ohledem na konkrétní okolnosti věci zabývat i z hlediska jejího vlivu na zákonnost rozhodnutí v době, kdy již bude její uplatnění přípustné.

Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou ani tuto námitku. Jak již bylo výše opakovaně uvedeno, krajský soud správně a důvodně uzavřel, že stěžovatel je povinen vést obsah spisu D465/2012/NH jako součást spisu hlavního řízení a tedy umožnit účastníkovi řízení realizovat jeho právo nahlížet do něj v souladu s ustanovením § 38 odst. 1 správního řádu. Je-li základem právních závěrů krajského soudu vyjádřených v napadeném rozsudku úvaha, že součástí spisu musí být všechny dokumenty týkající se téže věci bez ohledu na to, zda se jedná o podklady ve prospěch nebo v neprospěch účastníka řízení, zda a nakolik budou v rámci konečného hodnocení věci využity a bez ohledu na to, zda je pro hodnocení věci bude stěžovatel (a v rámci své procesní obrany i účastník řízení) pokládat za relevantní či nikoliv, je zřejmé, že krajský soud posoudil otázku přípustnosti žaloby ve vztahu k námitkám týkajícím se nahlížení do spisu sp. zn. D465/2012/NH správně a stěžovatel není oprávněn omezovat práva účastníka řízení na seznámení se s dokumenty, které byly v jeho věci stěžovatelem získány (a je na jejich základě vedeno hlavní řízení), neboť všechny související listiny tvoří materiálně jeden celek.

Za této situace Nejvyšší správní soud neshledal rozpor kasační stížností napadeného rozsudku, spočívající na straně jedné v závazném právním názoru soudu ohledně nahlížení do spisů vedených pod sp. zn. D308/2012/IN, D465/2012/NH a P615/2008/DP a na straně druhé v závěru o přípustnosti žaloby, neboť pokyn ke společnému posouzení žádosti o nahlížení do všech dílčích součástí správního spisu v dalším řízení ani jiný faktický a logický závěr nemožňuje. Přes částečnou odlišnost v právním hodnocení důvodnosti žaloby se Nejvyšší správní soud ztotožnil se závěry krajského soudu, včetně právě zmíněného pokynu

pokračování

ke společnému posouzení žádosti o nahlížení do všech dílčích součástí správního spisu v dalším řízení. Shledal tedy, že ani kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. nebyl naplněn.

V. Závěr a náklady řízení

Ze všech výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud uzavřel, že kasační stížnost není důvodná, proto ji podle § 110 odst. 1 in fine s. ř. s. zamítl.

O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.

Stěžovatel neměl ve věci úspěch, a proto mu nepřísluší právo na náhradu nákladů řízení, které mu vznikly. Žalobce byl v řízení o kasační stížnosti zastoupen advokátem, který jej zastupoval i v předchozím soudním řízení a jemuž přísluší právo na náhradu nákladů řízení spočívající v jednom úkonu právní služby (vyjádření k obsahu kasační stížnosti). Odměna za tento úkon činí částku 3100 Kč včetně paušální náhrady za tento úkon ve výši 300 Kč [§ 7, § 9, § 11 odst. 1 písm. a), § 13 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)], tj. celkem částka 3400 Kč. Zástupce žalobce je podle předloženého osvědčení plátcem DPH, jeho odměna se proto zvyšuje o částku 714 Kč. Celková částka odměny tedy činí 4114 Kč. Tuto částku je povinen žalobci uhradit v řízení neúspěšný stěžovatel ve stanovené lhůtě k rukám žalobcova zástupce.

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

V Brně dne 22. března 2016

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu