



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Karly Cháberové a soudců Jana Kratochvíla a Štěpána Výborného ve věci

žalobce: **EKO-DUAL, a. s.**, IČO 05666929
se sídlem Nádražní 344/23, Smíchov, Praha 5
zastoupen advokátem Mgr. Františkem Korbelem, Ph.D.
se sídlem Na Florenci 2116/15, Praha 1

proti
žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**
se sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10

za účasti osoby
zúčastněné na řízení: **EKO-KOM, a.s.**, IČ: 25134701, se sídlem Na Pankráci 1685/17, Praha 4,
zastoupena advokátem Mgr. et Mgr. Janem Kořánem,
sídlem Opletalova 1015/55, Praha 1,

v řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu,

t a k t o :

- I.** Žaloba se **z a m í t á**.
- II.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III.** Společnost EKO-KOM, a.s. jako osobě zúčastněné na řízení se náhrada nákladů
n e p ř i z n á v á

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

O d ů v o d n ě n í :

1. Žalobce podal u Městského soudu v Praze žalobu, kterou se domáhal ochrany před nezákonným zásahem žalovaného, který měl spočívat v umožnění nahlížení společnosti EKO-KOM do části správního spisu vedeného pod sp. zn. ZN/MZP/2018/720/196, obsahujícímu dokumenty nazvané „Projekt zajišťování sdruženého plnění žalobce ze dne 5. 3. 2018“, „Doplnění projektu zajišťování sdruženého plnění žalobce ze dne 8. 2. 2019“, „Žádost o autorizaci k zajišťování sdruženého plnění podle zákona o obalech v části: Kapitola 2. Žádosti „Systém EKO-DUAL“, Kapitola 8. Žádosti, druhý odstavec „Podrobná informace o činnosti žadatele od jeho založení“, Kapitola 9. Žádosti „Projekt zajišťování sdruženého plnění a fungování systému EKO-DUAL“, a následující přílohy žádosti: „Vzor smlouvy o sdruženém plnění, Podmínky sdruženého plnění, Struktura odměn EKO-DUAL 2018, Deklarace o umístění sběrných nádob, Deklarace o spolupráci, Business plán EKO-DUAL 2018“, které jsou obchodním tajemstvím žalobce. Žalobce se dále domáhal toho, aby soud žalovanému zakázal, aby v rámci řízení vedeného žalovaným pod sp. zn. ZN/MZP/2018/720/196 o žádosti žalobce o udělení autorizace k zajištění sdruženého plnění (dále jen *autorizace*) podle § 17 zákona č. 477/2001 Sb., o obalech a o změně některých zákonů (zákon o obalech), ve znění pozdějších předpisů (dále jen *zákon o obalech*) umožňoval společnosti EKO-KOM nahlížet do části spisu obsahující dokumenty nazvané „Projekt zajišťování sdruženého plnění žalobce ze dne 5. 3. 2018“, „Doplnění projektu zajišťování sdruženého plnění žalobce ze dne 8. 2. 2019“, „Žádost o autorizaci k zajišťování sdruženého plnění podle zákona o obalech v části: Kapitola 2. Žádosti „Systém EKO-DUAL“, Kapitola 8. Žádosti, druhý odstavec „Podrobná informace o činnosti žadatele od jeho založení“, Kapitola 9. Žádosti „Projekt zajišťování sdruženého plnění a fungování systému EKO-DUAL“, a následující přílohy žádosti: „Vzor smlouvy o sdruženém plnění, Podmínky sdruženého plnění, Struktura odměn EKO-DUAL 2018, Deklarace o umístění sběrných nádob, Deklarace o spolupráci, Business plán EKO-DUAL 2018“.
2. Žalobce uvedl, že je žadatelem o udělení autorizace k zajišťování sdruženého plnění podle § 17 zákona o obalech. Na českém trhu působí doposud jediný subjekt, kterému byla v minulosti autorizace žalovaným udělena. Tímto subjektem je společnost EKO-KOM, která má v současnosti de facto monopolní postavení na trhu obalového odpadu. V minulosti již řada jiných subjektů u žalovaného žádala o udělení autorizace, avšak vždy bezúspěšně. Společnost EKO-KOM byla v těchto případech žalovaným vždy považována za účastníka řízení. Žalobce je přesvědčen, že přiznání účastenství společnosti EKO-KOM v těchto řízeních spolu s využitím veškerých procesních práv jako je nahlížení do správního spisu vedlo ve všech případech k tomu, že žádnému žadateli nebyla autorizace udělena.
3. Žalobce byl v řízení o autorizaci povinen předložit celou řadu podkladů včetně tzv. projektu zajišťování sdruženého plnění podle § 17 odst. 3 písm. e) zákona o obalech. Informace obsažené v projektu zajišťování sdruženého plnění jsou stěžejní a jejich zpřístupnění potenciální konkurenci (v daném případě společnosti EKO-KOM) může mít pro žalobce zásadní negativní dopady. Aby bylo umožněno vzájemné soutěžení na trhu s obalovým odpadem, je nezbytné, aby přímá konkurence nebyla seznámena s podrobnými aspekty činnosti žalobce pro udělení autorizace. Přinejmenším projekt zajišťování sdruženého plnění proto vzhledem k požadavkům na jeho obsah představuje obchodní tajemství žalobce. Jeho zpřístupnění společnosti EKO-KOM ohrožuje účel samotného řízení o autorizaci a současně může žalobci způsobit vážnou újmu. Projekt zajišťování sdruženého plnění žalobce obsahuje řadu důvěrných, konkurenčně významných a jedinečných informací, které obsahují ucelený plán podnikatelské činnosti žalobce.
4. V řízení o autorizaci žalobce projekt zajišťování sdruženého plnění žalovanému řádně předložil a označil jej jako obchodní tajemství. Požadavky na obsah projektu zajišťování sdruženého plnění, jakožto obchodního tajemství, demonstruje i následná výzva žalovaného ze dne 11. 7. 2018, č. j. MZP/2017/720/2595 (dále též *Výzva*), kterou žalovaný žalobce vyzval k jeho doplnění. Žalovaný

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

ve Výzvě žalobce vyzval, aby žalovanému mj. předložil podrobné informace o síti sběrných míst a jejich rozmístění, jednotlivé smlouvy s obcemi, na jejichž základě budou místa zpětného odběru zařazena do obecních systémů nakládání s komunálními odpady, jednotlivé smlouvy s auditory, dále jednotlivé smlouvy se subjekty zajišťujícími svoz, úpravu a využití odpadu z obalů, dále podrobný popis předpokládaného finančního zajištění včetně objemu prostředků získaných z již uzavřených smluv s povinnými osobami a předložení těchto smluv. Požadované informace byly následně obsaženy v aktualizovaném projektu zajišťování sdruženého plnění ze dne 8. 2. 2019, který byl žalobcem taktéž označen jako obchodní tajemství.

5. Aby projekt zajišťování sdruženého plnění mohl být považovaný za úplný a bezvadný, musí obsahovat informace představující obchodní tajemství žalobce. Dostanou-li se takové informace do dispozice držitele autorizace, vznikne zásadní konkurenční nevýhoda žalobce. Společnost EKO-KOM mj. zjistí, které konkrétní subjekty a za jakých podmínek hodlají se žalobcem spolupracovat. Může upravit své dosavadní smluvní vztahy, případně na tyto subjekty může z pozice nyní jediného autorizovaného subjektu vyvíjet nátlak vedoucí k překažení spolupráce se žalobcem. Projekt zajišťování sdruženého plnění žalobce naplňuje veškeré pojmové znaky obchodního tajemství podle § 504 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, v platném znění (dále jen *občanský zákoník*). Žalobce má za to, že obchodní tajemství lze podřadit pod výluky nahlížení do správního spisu podle § 38 odst. 6 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen *správní řád*). Zpřístupnění podkladů předložených žalobcem a obsahujících údaje, které jsou svým obsahem obchodním tajemstvím, společnosti EKO-KOM je dle žalobce nezákonným zásahem. Proto žalobce navrhl, aby soud určil, že tento úkon žalovaného byl nezákonný, a aby žalovanému zakázal pokračovat v nezákonném zásahu vůči žalobci.
6. Ve svém vyjádření ze dne 10. 3. 2020 žalovaný uvedl, že zákonem uložená nebo uznaná povinnost mlčenlivosti jako jeden z důvodů pro uplatnění restrikce podle § 38 odst. 6 správního řádu, musí mít z povahy věci veřejnoprávní charakter. Podle názoru žalovaného ochranu obchodního tajemství do této kategorie zahrnout nelze (viz např. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2014, č. j. 5 Afs 48/2013 – 272). Předložená žádost žalobce je spolu s projektem sdruženého plnění podle § 17 zákona o obalech nezbytným podkladem pro samotné zahájení řízení o udělení obalové autorizace a pro vydání rozhodnutí ve věci. Ani dokumenty ze správního spisu splňující podmínky § 38 odst. 6 správního řádu nelze účastníku řízení znepřístupnit „absolutně“, ale lze pouze jejich nahlížení omezit ve smyslu tohoto ustanovení, tedy je možné umožnit prosté nahlížení bez možnosti činit opisy a kopie. Umožněním nahlížení do spisu společnosti EKO-KOM jako vedlejšímu účastníku řízení žalovaný pouze naplnil požadavky platných právních předpisů (zejména § 27 odst. 2 ve spojení s § 38 odst. 1 správního řádu a § 17 odst. 4 zákona o obalech) a vedlejšímu účastníku řízení umožnil uplatnit jeho zákonné právo seznámit se se všemi podklady řízení a k těmto podkladům se kvalifikovaně vyjádřit. Případné nezákonné nakládání s obchodním tajemstvím žalobce ze strany společnosti EKO-KOM je věcí soukromoprávních vztahů mezi žalobcem a touto společností. Vedlejší účastník řízení musí dostat před vydáním konečného rozhodnutí příležitost seznámit se s obsahem celého správního spisu tak, aby mohl uplatnit své výhrady k podkladům rozhodnutí nebo ke způsobu jejich zjištění, případně aby mohl učinit procesní návrhy, které napomůžou spolehlivému zjištění skutkového stavu. Účastenství společnosti EKO-KOM jako v současné době jediné fungující autorizované obalové společnosti podle zákona o obalech ve správním řízení o žádosti nového žadatele o autorizaci podle § 17 zákona o obalech potvrdil i Městský soud v Praze v rozhodnutí ze dne 22. 2. 2019, č. j. 3A 101/2015 – 186. Žalovaný soud navrhl, aby žalobu jako nedůvodnou zamítl.
7. V replice ze dne 29. 4. 2020 žalobce uvedl, že společnost EKO-KOM je dlouhodobě jediným subjektem, který disponuje autorizací od žalovaného podle § 17 zákona o obalech a má eminentní zájem na tom, aby svoje monopolní postavení na trhu s obalovaným odpadem udržela. Zcela přirozeně ve všech řízeních jiných žadatelů o autorizaci vystupuje tak, aby tito žadatelé autorizaci nemohli obdržet. Při zpřístupnění klíčových dokumentů budou společnosti EKO-KOM známy

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

všechny detaily obchodního modelu žalobce (parametry sběrné sítě a umístění sběrných nádob, spolupracující obce, svozové společnosti, další smluvní partneři, obsah důvěrných dohod, business plán žalobce apod.). Jediná možná aplikace § 38 odst. 6 správního řádu na dokumenty obsahující obchodní tajemství žalobce je taková, že tyto dokumenty nemohou být jinému účastníkovi řízení o autorizaci zpřístupněny. Zpřístupnění by bylo i ve zjevném rozporu s § 2 odst. 3 správního řádu, podle něhož správní orgán šetří práva nabytá v dobré víře, jakož i oprávněné zájmy osob, jichž se činnost správního orgánu v jednotlivém případě dotýká. Zároveň je nutné s ohledem na okolnosti daného případu nutné vyloučit dokumenty obsahující obchodní tajemství i tzv. prostého nahlížení podle § 38 odst. 6 správního řádu. Na účastenství společnosti EKO-KOM ve správním řízení je nutné nahlížet také optikou soutěžního práva. Ustanovení § 2 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen *zákon o ochraně hospodářské soutěže*) vymezuje soutěžitele jako osobu, která se účastní hospodářské soutěže nebo ji může svou činností ovlivňovat. Judikatura Soudního dvora Evropské unie (dále též SDEU) považuje správce kolektivních systémů nakládání s obaly a odpady za soutěžitele (viz např. rozsudek Soudu prvního stupně T-11/89 ve věci Shell International Chemical Company Ltd. proti Komisi ze dne 10. 3. 1992, rozsudek Soudu prvního stupně C-41/90 ve věci Klaus Höfner and Fritz Elser proti Macrotron GmbH ze dne 23. 4. 1991, rozsudek Soudu prvního stupně T-289/01 ve věci Der Grüne Punkt – Duales System Deutschland GmbH proti Komisi ze dne 24. 5. 2007, rozsudek Tribunálu T-419/03 ve věci Altstoff Recycling Austria AG proti Komisi, ze dne 22. 3. 2011.). V důsledku zpřístupnění obchodního tajemství – celého obchodního plánu – získala společnost EKO-KOM možnost identifikovat smluvní partnery svého konkurenta a všechny dohodnuté smluvní podmínky. Zpřístupnění obchodního tajemství bez zákonných a ospravedlnitelných důvodů posiluje a uměle udržuje monopolní postavení společnosti EKO-KOM na trhu a zvýhodňuje ji oproti konkurenčním soutěžitelům. Dochází k umělému udržování monopolního postavení společnosti EKO-KOM jako jediného držitele autorizace. Judikatura Soudního dvora EU a rozhodovací praxe Komise přitom velmi přísně posuzuje situace, kdy se stávající monopolní autorizované obalové společnosti snaží zabránit vstupu a autorizaci nových autorizovaných osob. Jednoznačným příkladem takového postupu je Rozhodnutí Komise ve věci AT.39759 – ARA Foreclosure – ve věci zneužití monopolního postavení rakouského autorizovaného systému společnosti Altstoff Recycling Austria Aktiengesellschaft a předchozí judikatura. Žalobce označil za nedůvěryhodné tvrzení žalovaného, že by žalovaný společnosti EKO-KOM při nahlédnutí do spisu dne 5. 12. 2019 znemožnil činit kopie a výpisy ze spisu.

8. Osoba zúčastněná na řízení ve svém vyjádření k žalobě ze dne 29. 4. 2020 uvedla, že je účastníkem řízení o autorizaci vedeného s žalobcem a právní řád neumožňuje odeprít účastníku řízení nahlížení do spisu z důvodu ochrany obchodního tajemství jiného účastníka řízení. Účastenství osoby zúčastněné na řízení bylo podrobeno přezkumu jak ze strany správních orgánů, tak v řízeních jiných žadatelů o autorizaci i ze strany Městského soudu v Praze (viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 22. 2. 2019, č. j. 3A 101/2015 – 186). Pro posouzení zákonnosti postupu žalovaného není podstatné, zda je dána existence obchodního tajemství či nikoli. Ve vztahu k aplikaci § 38 odst. 6 správního řádu nehraje tato skutečnost žádnou roli, neboť dané ustanovení na obchodní tajemství vůbec nedopadá. Podle správního řádu nelze účastníku řízení odeprít nahlížení do části spisu, která by obsahovala obchodní tajemství. Povinnost mlčenlivosti podle § 38 odst. 6 správního řádu musí mít veřejnoprávní charakter; obchodní tajemství má soukromoprávní charakter (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2014, č. j. 5 Afs 48/2013 – 272). Ve zpřístupnění obchodního tajemství (i pokud by existovalo) osobě zúčastněné na řízení nelze spatřovat nezákonný zásah žalovaného. Osoba zúčastněná na řízení navrhla, aby soud zrušil předběžné opatření vydané ve formě usnesení ze dne 27. 2. 2020, č. j. 14/2020 – 20.
9. Osoba zúčastněná na řízení ve svém vyjádření k žalobě ze dne 2. 7. 2020 odkázala na skutkově a právně obdobné řízení ve věci žaloby společnosti REMA AOS, a.s., která byla rovněž žadatelem o autorizaci podle zákona o obalech a proti žalovanému podala k Městskému soudu v Praze žalobu

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

na ochranu před nezákonným zásahem, který měl spočívat v tom, že žalovaný zpřístupnil společnosti EKO-KOM jako účastníku řízení o autorizaci mimo jiné projekt zajišťování sdruženého plnění podle § 17 odst. 3 písm. e) zákona o obalech společnosti REMA AOS, který měl obsahovat její obchodní tajemství. Tato žaloba byla projednávána pod sp. zn. 11 A 79/2018 a rozsudkem ze dne 16. 6. 2020, č. j. 11A 79/2018 – 194, byla zamítnuta. Osoba zúčastněná na řízení opětovně podala návrh na zrušení předběžného opatření.

10. Ze správního spisu, který byl soudu předložen, vyplývají následující podstatné skutečnosti.
11. Žádostí žalobce ze dne 5. 3. 2018, č. j. MZP/2018/720/990, sp. zn. ZN/MZP/2018/720/196 bylo zahájeno správní řízení o vydání rozhodnutí o autorizaci podle § 17 zákona o obalech. V podané žádosti žalobce uvedl, že pokládá celou svou žádost i její přílohy (včetně projektu zajišťování sdruženého plnění) za obchodní tajemství.
12. Přípisem ze dne 4. 5. 2018 se společnost EKO-KOM přihlásila za účastníka správního řízení vedeného o žádosti žalobce o udělení autorizace k zajišťování sdruženého plnění podle § 17 zákona o obalech. Společnost EKO-KOM v tomto přípisu rovněž žádala žalovaného o umožnění nahlížení do příslušného správního spisu. Ve vyjádření ze dne 28. 5. 2018 k žádosti společnosti EKO-KOM žalobce rozporoval účastnictví této společnosti ve správním řízení o vydání autorizace i možnost nahlížet do správního spisu.
13. Dne 11. 7. 2018 vydal žalovaný výzvu adresovanou žalobci k odstranění vad žádosti o udělení autorizace. V odůvodnění této Výzvy žalovaný uvedl, jaké náležitosti žádosti je třeba doplnit. Žalovaný zároveň s Výzvou rozhodl usnesením o přerušení správního řízení.
14. Dne 12. 7. 2018 žalovaný usnesením č. j. MZP/2018/720/1635, sp. zn. ZN/MZP/2018/720/196 rozhodl, že společnost EKO-KOM není účastníkem řízení v předmětném správním řízení o vydání autorizace. Téhož dne žalovaný usnesením č. j. MZP/2018/720/2598, sp. zn. ZN/MZP/2018/720/196 rozhodl, že společnosti EKO-KOM se odpírá nahlížení do části spisu, která obsahuje obchodním tajemstvím žalobce ve smyslu § 504 občanského zákoníku. Proti oběma uvedeným usnesením podala společnost EKO-KOM rozklad.
15. Rozhodnutím ministra životního prostředí ze dne 7. 1. 2019, č. j. MZP/2018/430/595, sp. zn. R/3669 bylo usnesení ze dne 12. 7. 2018 č. j. MZP/2018/720/1635, sp. zn. ZN/MZP/2018/720/196 zrušeno a řízení ve věci účastnictví společnosti EKO-KOM bylo zastaveno. V odůvodnění bylo uvedeno, že společnost EKO-KOM je účastníkem správního řízení o žádosti žalobce, neboť v rámci správního řízení o udělení autorizace podle § 17 zákona o obalech je žalovaný přímo ze zákona povinen posoudit, zda projekt zajišťování sdruženého plnění předložený žalobcem neohrozí zajišťování plnění povinností zpětného odběru a využití realizované jinými autorizovanými osobami. Rozhodnutím ministra životního prostředí ze dne 7. 1. 2019, č. j. MZP/2018/430/618, sp. zn. R/3668 bylo usnesení ze dne 12. 7. 2018, č. j. MZP/2018/720/2598, sp. zn. ZN/MZP/2018/720/196 zrušeno a řízení o odepření práva nahlížení do spisu zastaveno. V odůvodnění tohoto rozhodnutí bylo uvedeno, že právo účastníka řízení k nahlížení do celého správního spisu podle § 38 odst. 1 správního řádu je možné omezit pouze za podmínek § 38 odst. 6 správního řádu, které však v posuzovaném případě nejsou naplněny.
16. Správní spis obsahuje protokol ze dne 19. 6. 2019, ve kterém je uvedeno, že tohoto dne nebylo zmocněnkyni společnosti EKO-KOM umožněno nahlížení do spisu v té části dokumentace, jejímž obsahem byly různé verze projektu zajišťování sdruženého plnění, které žalobce označil jako obchodní tajemství.
17. Na základě rozkladu proti tomuto neumožnění nahlédnout do spisu vydal ministr životního prostředí opatření proti nečinnosti ze dne 27. 11. 2019, č. j. MZP/2019/430/691, sp. zn. R/3738 (dále jen *opatření proti nečinnosti*), ve kterém přikázal žalovanému podle § 80 odst. 4 písm. a) správního řádu, aby v dané věci učinil potřebné opatření ke zjednání nápravy, tedy aby umožnil společnosti EKO-KOM jako účastníkovi řízení nahlédnout do celého správního spisu vedeného pod sp. zn.

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

ZN/MZP/2018/720/196, nebo aby v předmětném správním řízení vydal ve vztahu ke společnosti EKO-KOM usnesení podle § 38 odst. 5 správního řádu, a to ve lhůtě do 22. 12. 2019.

18. Ve správním spise je dále založen protokol ze dne 5. 12. 2019 o nahlížení do předmětného správního spisu zástupcem společnosti EKO-KOM. Z tohoto protokolu vyplývá, že této osobě bylo umožněno nahlížení do spisové dokumentace sp. zn. ZN/MZP/2018/720/196.
19. V daném případě soud posoudil podanou žalobu na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu jako podanou ve lhůtě a jako přípustnou, neboť umožněné nahlížení do správního spisu v řízení o žádosti žalobce o autorizaci společnosti EKO-KOM není rozhodnutím, jehož přezkoumání by se mohl žalobce domáhat žalobou proti rozhodnutí a správní orgán v takovém případě ani žádné rozhodnutí nevydává, žaloba na ochranu proti nečinnosti tedy rovněž nepřichází v úvahu. Jedná se o úkon v rámci správního řízení, proti kterému se lze bránit žalobou na ochranu před nezákonným zásahem.
20. Podle § 87 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen *s.ř.s.*), soud rozhoduje na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí; rozhoduje-li soud pouze o určení toho, zda zásah byl nezákonný, vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době zásahu. Podle § 87 odst. 2 věta první s.ř.s. soud rozsudkem určí, že provedený zásah byl nezákonný, a trvá-li takový zásah nebo jeho důsledky anebo hrozí-li jeho opakování, zakáže správnímu orgánu, aby v porušování žalobcova práva pokračoval, a přikáže, aby, je-li to možné, obnovil stav před zásahem. Podle § 87 odst. 3 s.ř.s. soud zamítne žalobu, není-li důvodná.
21. V této věci má soud za to, že následky umožněného nahlížení do spisu, byť se jednalo o jediné nahlížení, trvají a že hrozí jeho opakování. Jedná se tedy o případ, kdy soud rozhoduje na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí a kdy by při důvodnosti žaloby zakázal správnímu orgánu, aby v porušování žalobcova práva pokračoval. Žaloba však není důvodná. Soud o věci samé rozhodl bez jednání, neboť byly naplněny podmínky věty druhé § 51 odst. 1 s.ř.s.
22. Stěžejní otázkou pro posouzení důvodnosti žaloby bylo, zda žalovaný tím, že umožnil osobě zúčastněné na řízení, které ve správním řízení příslušelo postavení účastníka řízení, nahlédnout do správního spisu ve věci řízení žádosti žalobce o vydání autorizaci, postupoval v rozporu se zákonem či nikoliv.
23. Podle § 27 odst. 2 správního řádu jsou účastníky správního řízení též další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech. V tomto případě je třeba vyjít z toho, že rozhodnutím ministra životního prostředí ze dne 7. 1. 2019, č.j. MZP/2018/430/595, sp.zn. R/3669 (viz bod 16. tohoto rozsudku), kterým bylo deklarováno, že společnost EKO-KOM je účastníkem řízení o žádosti žalobce o udělení autorizace. Toto rozhodnutí ministra ze dne 7. 1. 2019 je pravomocným rozhodnutím, ze kterého je třeba vycházet, protože ke dni rozhodnutí soudu bylo již vydáno (§ 87 odst. 1, věta před středníkem s.ř.s.). Rozhodný pro posouzení důvodnosti žaloby tedy je výklad § 38 odst. 6 správního řádu, neboť zákon o obalech neobsahuje speciální či samostatnou úpravu nahlížení do správního spisu.
24. Podle § 38 odst. 1 správního řádu účastníci a jejich zástupci mají právo nahlížet do spisu, a to i v případě, že je rozhodnutí ve věci již v právní moci (§ 73). Není-li účastník zastoupen, může spolu s účastníkem nahlížet do spisu i jeho podpůrce.
25. Podle § 38 odst. 6 správního řádu části spisu, které obsahují utajované informace nebo skutečnosti, na něž se vztahuje zákonem uložená nebo uznaná povinnost mlčenlivosti, jsou vyloučeny z nahlížení do spisu; to neplatí o částech spisu, jimiž byl nebo bude prováděn důkaz, do takových částí spisu však může nahlížet pouze účastník řízení nebo jeho zástupce. Ustanovení odstavce 4 se nepoužije. Před nahlédnutím do spisu musí být účastník řízení nebo jeho zástupce poučen o povinnosti mlčenlivosti o utajovaných informacích nebo skutečnostech, na něž se vztahuje zákonem uložená nebo uznaná povinnost mlčenlivosti, a o právních následcích porušení této

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

povinnosti; o poučení se sepíše protokol. Dojde-li při nahlížení do spisu k přístupu k utajované informaci, protokol obsahuje také poučení podle zákona upravujícího ochranu utajovaných informací a bezpečnostní způsobilost. Stejnopis protokolu zašle správní orgán do 30 dnů ode dne jeho vyhotovení Národnímu bezpečnostnímu úřadu. Postup podle věty čtvrté a páté se neuplatní, prokáže-li se účastník řízení nebo jeho zástupce platným osvědčením fyzické osoby pro příslušný stupeň utajení utajované informace a poučením, vydanými podle zákona upravujícího ochranu utajovaných informací a bezpečnostní způsobilost.

26. Z § 38 odst. 6 správního řádu vyplývá, že právo účastníka správního řízení nahlížet do správního spisu podle § 38 odst. 1 správního řádu je omezeno právě tímto ustanovením.
27. Komentářová literatura k § 38 odst. 6 správního řádu (viz např. Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D. Správní řád. Komentář. 6. vydání. Praha: C.H.Beck, 2019) mimo jiné uvádí: „...Povinnost mlčenlivosti, která odůvodňuje vyloučení z nahlížení do spisu, musí mít veřejnoprávní charakter. Za povinnost mlčenlivosti ve smyslu tohoto ustanovení tedy nelze považovat obchodní tajemství (je-li tedy součástí spisu písemnost obsahující obchodní tajemství, není tato písemnost z nahlížení do spisu vyloučena). Není však vyloučeno, aby zvláštní zákon stanovil, že z nahlížení do spisu jsou vyloučeny i skutečnosti, na které se vztahuje povinnost mlčenlivosti založená na soukromoprávních vztazích.“
28. V rozhodnutí ze dne 30. 5. 2014, č.j. 5 Afs 48/2013 – 272, Nejvyšší správní soud uvedl, že „...povinnost mlčenlivosti, coby důvod pro uplatnění této restrikce, musí mít z povahy věci veřejnoprávní charakter; ochranu obchodního tajemství tak do této kategorie zahrnout nelze. Ustanovení § 38 odst. 6 správního řádu z roku 2004 tedy zpřístupnění obchodního tajemství účastníku řízení nebrání, není však vyloučeno, aby zvláštní zákon stanovil, že z nahlížení jsou vyloučeny i jeho části, požívající ochrany v rovině soukromoprávní.“
29. Městský soud v Praze v rozsudku, č. j. 11 A 79/2018 – 194, ze dne 16. 6. 2020 řešil stejnou problematiku, kdy žalobcem byl pouze jiný uchazeč o autorizaci a kdy ministerstvo rovněž umožnilo společnosti EKO-KOM nahlížení do celého správního spisu. Městský soud ve zmiňovaném rozsudku mimo jiné uvedl:

„56. Z ustanovení § 38 odst. 6 správního řádu vyplývá, že je jím poskytována jednak ochrana utajovaných informací, jednak ochrana údajů, na které se vztahuje zákonem uložená nebo zákonem uznaná povinnost mlčenlivosti.“

57. Pojem utajovaná informace je definován v ustanovení § 2 písm. a) zákona č. 412/2005 Sb., o utajovaných informacích a o bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů. Podle uvedeného ustanovení se utajovanou informací rozumí informace v jakékoli podobě, zaznamenaná je na jakémkoli nosiči, označená v souladu s tímto zákonem, jejíž vyjádření nebo zneužití může způsobit újmu zájmu České republiky nebo může být pro tento zájem nevhodné, a která je uvedena v seznamu utajovaných informací. Z § 139 odst. 1 tohoto zákona pak vyplývá, že seznam utajovaných informací vydává vláda svým nařízením. Seznam utajovaných informací byl vydán v nařízení vlády č. 522/2005 Sb., obchodní tajemství v tomto seznamu uvedeno není. Je tedy postaveno najisto, že obchodní tajemství není utajovanou informací.

58. Ustanovení § 38 odst. 6 správního řádu dále poskytuje ochranu údajům, na které se vztahuje zákonem uložená povinnost mlčenlivosti. Definicí tohoto pojmu správní řád neobsahuje. Pojmově jde o takovou povinnost, která je výslovně zákonem uložená. To znamená, že je nutno utajit takové informace, ve vztahu k nimž to zákon výslovně stanoví. Správní řád výslovně ustanoví o tom, že by uloženou povinností mlčenlivosti bylo obchodní tajemství, neobsahuje. Neobsahuje ani ustanovení o tom, že je obchodnímu tajemství poskytnuta ochrana v tom smyslu, že jeho obsah nemůže být zpřístupněn jinému účastníkovi řízení. Ani zákon o obalech, podle něhož bylo řízení zahájeno, neobsahuje žádná ustanovení, ze kterých by vyplýval zákaz nahlížení účastníky správního řízení do dokladů, označených jako obchodní tajemství. Nejde tedy o zákonem uloženou povinnost mlčenlivosti.

59. Ustanovení § 38 odst. 6 správního řádu dále poskytuje ochranu údajům, na které se vztahuje zákonem uznaná povinnost mlčenlivosti. Správní řád defínici ani tohoto pojmu neuvádí. Z jazykového i logického výkladu vyplývá, že jde o takovou povinnost, kterou stát uzná jako povinnost poskytnout předmětným skutečnostem veřejnoprávní ochranu. U obchodního tajemství se to projeví například v tom, že zvláštní zákon respektuje rozhodnutí určitého

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

subjektu, který označí některé skutečnosti jako obchodní tajemství, tedy výslovně ochranu těmito údaji poskytně, tedy „uzná“ že je třeba, aby správní orgány údaje chránily i přes jeho soukromý právní charakter. Lze poukázat např. na ustanovení § 9 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, podle něhož se požadovaná informace neposkytne, pokud je obchodním tajemstvím. Zde stát uznal ochranu povinného subjektu ve vztahu k informacím, které tvoří jeho obchodní tajemství. Ale ani samotné označení informace za obchodní tajemství není dostačující k tomu, aby požadovaná informace nebyla poskytnuta, správní orgán je povinen zkoumat, zda označení údajů za obchodní tajemství skutečně splňuje všechny náležitosti obchodního tajemství podle zákona (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 3. 2008, č. j. 7 As 24/24-106, dostupný na www.nnsoud.cz). Jak již bylo uvedeno, zákon o obalech zvláštní ustanovení o ochraně obchodního tajemství neobsahuje, nelze tedy mít za to, že jde o zákonem uznanou povinnost mlčenlivosti.“

30. S výše uvedeným výkladem věty první § 38 odst. 6 správního řádu uvedené v bodech 56 – 59 rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 16. 6. 2020, č. j. 11A 79/2018 – 194, se soud v této věci plně ztotožnil. Jeví se jako vhodné dále uvést, že kasační stížnost žalobce proti citovanému rozsudku, č. j. 11A 79/2018-194, byla zamítnuta rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 7. 2020, č. j. 9 As 159/2020-60, a že Nejvyšší správní soud plně souhlasil s výkladem § 38 odst. 6 správního řádu, jak jej provedl Městský soud v Praze v přezkoumávaném rozsudku.
31. Správní řád ve svém § 38 odst. 6 poskytuje ochranu utajovaným informacím, zákonem uložené nebo uznané povinnosti mlčenlivosti. Aby obchodnímu tajemství byla poskytnuta ochrana z titulu uznané povinnosti mlčenlivosti, musel by zvláštní zákon (v tomto případě zákon o obalech) výslovně stanovit, že doklady obsahující obchodní tajemství jsou vyloučeny z nahlížení [jak tak činí např. § 21c zákona č. 143/2001 Sb., zákona o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže) pro správní řízení podle tohoto zvláštního zákona]. Pokud tak nestanoví zvláštní zákon, kterým je v tomto případě zákon o obalech, je třeba vycházet z obecné právní úpravy, tj. ze správního řádu a z jeho § 38 odst. 6 (viz též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2014, č. j. 5 Afs 48/2013 – 272). Obchodní tajemství nelze zaměňovat se zákonem uloženou povinností mlčenlivosti (viz např. Švestka, J., Dvořák, J., Fiala, J. a kol. Občanský zákoník. Komentář. Svazek I. Praha: Walter Kluwer, a.s., 2014, s. 1187). Nadto, podklady, které žalobce ke své žádosti předložil, případně k Výzvě správního orgánu doplnil, budou správním orgánem nepochybně hodnoceny, bude jimi dokazováno splnění či nesplnění podmínek pro udělení požadované autorizace (viz srov. § 38 odst. 6; věta za středníkem správního řádu).
32. Obchodní tajemství je soukromoprávní kategorií, jeho definice je uvedena v § 504 občanského zákoníku; podle § 2976 odst. 2 písm. h) občanského zákoníku je porušení obchodního tajemství nekalou soutěží. Soud nevylučuje, že projekt zajišťování sdruženého plnění jako jeden z podkladů ve správním řízení o vydání rozhodnutí o autorizaci (viz § 17 odst. 3 písm. e) body 1. až 6. zákona o obalech), či jednotlivé podklady mohou splňovat definiční kritéria obchodního tajemství podle § 504 občanského zákoníku. Soud však nehodnotil, zda podklady předložené žalobcem v rámci správního řízení o autorizaci splňují či nesplňují znaky obchodního tajemství podle § 504 občanského zákoníku, neboť, jak je výše uvedeno, § 38 odst. 6 věta první správního řádu neumožňuje správnímu orgánu zabránit zpřístupnění takových podkladů účastníku řízení, byť by definici obchodního tajemství splňovaly.
33. Pokud žalovaný umožnil osobě zúčastněné na řízení, tj. společnosti EKO-KOM, v postavení účastníka správního řízení nahlédnout do správního spisu ve věci řízení o žádosti žalobce o vydání autorizace včetně částí, které žalobce označil jako obsahující obchodní tajemství, nejednal v rozporu se zákonem. Vzhledem k tomu, že žalovaný nejednal v rozporu se zákonem, soudu nezbylo než žalobu podle § 87 odst. 3 s.ř.s. zamítnout. Pro úplnost soud uvádí, že neshledal důvody pro zrušení usnesení o předběžném opatření, protože by tím předjímal rozhodnutí ve věci samé, neboť poměry v této věci se nezměnily. Podle § 38 odst. 4 s.ř.s. předběžné opatření zanikne dnem, kdy se tento rozsudek stane vykonatelným.

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

34. Výrok o nákladech řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s.ř.s., žalobce neměl ve věci úspěch, proto mu právo na náhradu nákladů řízení nepřísluší, žalovanému náklady nevznikly. Pro úplnost soud poukazuje na ustanovení § 60 odst. 5 s.ř.s., podle něhož osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu jen těch nákladů, které vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Vzhledem k tomu, že soud v daném případě osobě zúčastněné na řízení neuložil žádné povinnosti, a neshledal důvody zvláštního zřetele hodné, soud osobě zúčastněné na řízení právo na náhradu nákladů řízení nepřiznal. Vzhledem k tomu, že osoba zúčastněná na řízení ani náklady výslovně nepožadovala, nepromítla se tato skutečnost do výroků rozsudku.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližze následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

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

Praha dne 28. srpna 2020

JUDr. Karla Cháberová v. r.
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.