

## U S N E S E N Í

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Jaroslavy Skoumalové a soudkyň JUDr. Jarmily Ďáskové a JUDr. Radímy Gregorové, Ph.D., v právní věci žalobce **Mediaservis s.r.o.**, IČ: 25773801, se sídlem Papešská 2773/1, Praha 9, zast. Mgr. Davidem Vosolem, MBA, advokátem se sídlem Ovocný trh 1096/8, Praha 1, proti žalovanému **Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem tř. Kpt. Jaroše 7, Brno, o žalobě na ochranu proti nečinnosti žalovaného,

### t a k t o :

- I. Žaloba **se odmítá**.
- II. Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalobci bude po právní moci tohoto usnesení vrácen zaplacený soudní poplatek ve výši 2.000,- Kč, a to z účtu Krajského soudu v Brně ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto usnesení k rukám Mgr. Davida Vosola, MBA, advokáta se sídlem Ovocný trh 1096/8, Praha 1.

### O d ů v o d n ě n í

Žalobce se žalobou předanou k poštovní přepravě dne 8. 8. 2012 domáhal vydání rozsudku, kterým by soud uložil žalovanému povinnost, aby ve lhůtě 3 dnů ode dne doručení rozsudku zahájil na základě podání žalobce ze dne 26. 10. 2011, doplněného dne 7. 8. 2012, s Českou poštou, s.p., se sídlem Politických vězňů 909/4, Praha 1 (dále jen „Česká pošta“), správní řízení ve věci zneužívání dominantního postavení na českém trhu poštovních služeb ze strany České pošty.

Žalobce podal dne 19. 10. 2011 v elektronické podobě k žalovanému podání, které doplnil totožným podáním v písemné podobě doručeným žalovanému dne 26. 10. 2011. Uvedeným podáním podal žalobce podnět k zahájení správního řízení pro porušení ustanovení § 11 odst. 1 písm. e) zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, ve znění pozdějších předpisů (dále jen “zákon o ochraně hospodářské soutěže”), tj. pro zneužívání dominantního postavení České pošty. Dne 8. 11. 2011 žalobce toto podání ještě osobně prezentoval žalovanému, aby vysvětlil a zdůraznil naléhavost situace, neboť mu údajně hrozí, že bude Českou poštou vytlačen z českého poštovního systému.

Jelikož žalovaný správní řízení s Českou poštou nezahájil, žalobce podal dne 11. 4. 2012 k předsedovi žalovaného návrh na přijetí opatření proti nečinnosti ve smyslu ustanovení § 80 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“).

Na tento návrh reagoval místopředseda žalovaného přípisem ze dne 11. 5. 2012, č. j. P792/2011/DP-8444/2012/820, kde uvedl, že na zahájení řízení není právní nárok, skutková podstata jednání České pošty je velmi složitá a žalovaný nyní musí shromažďovat a prověřovat velké množství dat a materiálů a dosud uplynulá doba není v rámci činnosti žalovaného nestandardně dlouhá.

Žalobce zdůraznil, že během téměř 10 měsíců od obdržení podání žalovaný nezahájil správní řízení a neučinil ve věci žádný procesní úkon směřující k nápravě protizákonného stavu a zabezpečení účinné hospodářské soutěže na českém poštovním trhu. S jeho návrhem na přijetí opatření proti nečinnosti ze dne 11. 4. 2012 bylo špatně naloženo, když o něm bylo „rozhodnuto“ pouze přípisem, ačkoli o něm mělo být rozhodnuto usnesením. Přípis totiž neobsahuje jasně formulovanou a strukturovanou výrokovou část a odůvodnění a především zcela absentuje poučení.

Žalovaný ve svém vyjádření, které bylo zdejšímu soudu doručeno dne 21. 9. 2012, navrhl, aby soud žalobu v plném rozsahu zamítl jako nedůvodnou, přičemž odkázal na ustálenou judikaturu Nejvyššího správního soudu, podle které se „ochrany ve správním soudnictví nelze dovolávat proti jakékoliv absenci činnosti správního orgánu. Podle § 79 odst. 1 soudního řádu správního se ten, kdo bezvýsledně vyčerpá prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, může žalobou domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení (s výjimkou případů, kdy zákon s nečinností správního orgánu spojuje právní fikci vydání rozhodnutí o určitém obsahu, popřípadě jiný právní důsledek). Dovolání se ochrany u soudu je tak omezeno na případy, kdy ve správním řízení správní orgán má povinnost vydat rozhodnutí nebo má povinnost vydat osvědčení, má tak učinit v určité zákonem stanovené lhůtě a žalobce vyčerpá, pokud mu je ovšem zákon o správním řízení zakládá, zákonné prostředky správního řízení k ochraně před nečinností správního orgánu. Žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu nemá místo v jakémkoli případě pasivity správního orgánu, ale pouze tehdy, pokud hmotné právo zakládá subjektivní nárok žalobce na vydání rozhodnutí ve věci samé či osvědčení. Nelze s úspěchem podat žalobu proti nečinnosti v případech, kdy právní předpisy nezakládají povinnost správního orgánu vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení, tak je tomu zejména v případech, kdy je podání toliko podnětem – sdělením rozhodných skutečností, a nikoli návrhem, kterým je správní řízení zahájeno. Žalobou na ochranu proti nečinnosti se nelze domáhat toho, aby bylo správnímu orgánu uloženo zahájit řízení, ale jen toho, aby vydal – v řízení již zahájeném – rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení,“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2007, sp. zn. 4 Ans 10/2006 nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2009, sp. zn. 8 Ans 1/2008).

Ustanovení § 80 odst. 1, 2 a 3 věta první správního řádu počítá s poskytnutím ochrany proti nečinnosti z moci úřední. V případech zde vyjmenovaných mohou osoby, které jsou

nečinností dotčeny, podat podnět a tak upozornit oprávněný nadřízený správní orgán. Tento orgán pak na základě výsledků prošetření podnětu sám z moci úřední tuto ochranu poskytne, nebo dojde k závěru, že k nečinnosti nedochází a není nutné ochranu proti nečinnosti poskytovat. Ustanovení § 80 odst. 3 věta druhá správního řádu pak obsahuje jediný případ, kdy je ochrana proti nečinnosti poskytována na žádost. Takovou žádost může podat pouze účastník řízení, a to jen tehdy, když uplynou lhůty pro vydání rozhodnutí. Jedině v tomto případě je správní orgán povinen postupovat jako v řízení zahájeném na návrh. Tím, že žalobce není v pozici účastníka řízení v souladu s ustanovením § 80 odst. 3 věta druhá správního řádu, nebylo možné jeho podání vyhodnotit jinak než jako podnět. Ochrana proti nečinnosti mu tedy mohla být poskytnuta pouze z moci úřední. Žalovaný uvádí, že v duchu zásady dobré správy přezkoumal všechna tvrzení žalobce a o výsledku jej informoval dopisem ze dne 11. 5. 2012, kde místopředseda žalovaného vysvětlil, že se zatím nepodařilo nashromáždit všechny informace k tomu, aby mohlo být rozhodnuto o tom, zda je třeba zahájit správní řízení. Nebylo možné zde vydávat usnesení, neboť se nejednalo o poskytnutí ochrany před nečinností na žádost, ale z moci úřední.

Žalovaný ve svém vyjádření zároveň navrhl, aby soud projednal žalobu přednostně podle ustanovení § 56 odst. 3 soudního řádu správního, neboť nyní shromažďuje podklady pro případné zahájení správního řízení s Českou poštou.

K vyjádření žalovaného se poté vyjádřil ještě žalobce replikou ze dne 15. 10. 2012, ve které uvádí, že žalovaný měl do 30 dnů od doručení podnětu ze dne 19. 10. 2011 zahájit správní řízení, popř. předseda žalovaného měl na základě návrhu na přijetí opatření proti nečinnosti ze dne 11. 4. 2012 učinit odpovídající kroky k zahájení správního řízení anebo připsal alespoň řádně odůvodnit. Žalobce vychází z usnesení Ústavního soudu ze dne 21. 12. 2010, č. j. III. ÚS 2847/10.

K judikatuře Nejvyššího správního soudu o tom, že ve správním soudnictví se není možné domáhat uložení povinnosti zahájit řízení, které může být zahájeno jen z moci úřední, žalobce uvádí nález Ústavního soudu ze dne 27. 3. 2003, sp. zn. IV. ÚS 690/01, ve kterém Ústavní soud dospěl k názoru, že tím, že Ministerstvo kultury nezahájilo z moci úřední správní řízení, které zahájit mělo, došlo k zásahu do práva plynoucího z čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

Žalobce dále uvedl, že žalovaný má podle ustanovení § 20a odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže pravomoc aplikovat čl. 101 a 102 Smlouvy o fungování Evropské unie (dříve čl. 81 a 82 Smlouvy o založení Evropského společenství). Podle čl. 5 nařízení Rady ES č. 1/2003, o provádění pravidel hospodářské soutěže stanovených v čl. 81 a 82 Smlouvy, platí, že orgány pro hospodářskou soutěž členských států mají pravomoc používat články 81 a 82 Smlouvy o založení Evropského společenství v jednotlivých případech a za tímto účelem mohou z vlastního podnětu nebo na základě stížnosti požadovat ukončení protiprávního jednání, nařizovat předběžná opatření, přijímat závazky a ukládat pokuty, penále nebo jiné sankce stanovené vnitrostátními předpisy. Pokud na základě informací, které mají k dispozici, nejsou splněny podmínky zákazu, mohou také rozhodnout, že není důvod k jejich zásahu.

Žalobce se tedy domnívá, s ohledem na přímý účinek nařízení Rady ES č. 1/2003, o provádění pravidel hospodářské soutěže stanovených v čl. 81 a 82 Smlouvy, že žalovaný má povinnost rozhodnout, že Česká pošta je povinna ukončit zneužívání svého dominantního postavení na trhu poštovních služeb a uložit jí odpovídající pokutu, nebo rozhodnout, že k jeho zásahu není důvod.

Žalobce poté v replice k vyjádření žalovaného změnil petit žaloby a navrhl, aby soud vydal rozsudek, kterým žalovanému uloží povinnost ve lhůtě stanovené ustanovením § 71 správního řádu, tzn. nejdéle ve lhůtě 60 dnů ode dne právní moci rozsudku vydat rozhodnutí, a to rozhodnutí v souladu s čl. 5 nařízením Rady ES č. 1/2003, o provádění pravidel hospodářské soutěže stanovených v čl. 81 a 82 Smlouvy, a na základě podnětu evidovaného u žalovaného pod sp. zn. T 792/2011/DP.

Řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu nemohlo proběhnout a žaloba musela být soudem odmítnuta z následujících důvodů:

Podle § 79 odst. 1 s.ř.s., který upravuje žalobní legitimaci pro řízení podle části třetí, hlavy druhé, dílu druhého s.ř.s., ten, kdo bezvýsledně vyčerpал prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, může se žalobou domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. To neplatí, spojuje-li zvláštní zákon s nečinností správního orgánu fikci, že bylo vydáno rozhodnutí o určitém rozsahu nebo jiný právní důsledek. Žalovaným ve věci je ten správní orgán, který podle žalobního tvrzení má povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení (§ 79 odst. 2 s.ř.s.).

Citované ustanovení umožňuje fyzickým a právnickým osobám dovolávat se soudní ochrany v případech, kdy ve správním řízení dochází k neodůvodněným průtahům nebo správní orgán je nečinný, např. v důsledku toho, že místo vydání rozhodnutí, jak mu ukládá právní předpis, vyřídí věc jinou formou, např. stanoviskem, nebo věc bezdůvodně odloží ap. Není rozhodné, jaká věc má být předmětem správního řízení a rozhodnutí nebo jaká skutečnost má být osvědčena. Předmětem ochrany před nečinností správních orgánů je subjektivní veřejné právo vyplývající z čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Určující je, že správní orgán nevydal rozhodnutí, popř. osvědčení, přesto, že tak byl podle zákona povinen učinit. Předpokladem úspěšnosti žaloby na ochranu proti nečinnosti je, že správní orgán má povinnost rozhodnutí či osvědčení vydat. Touto žalobou však nelze dosáhnout vydání rozhodnutí nebo osvědčení o určitém obsahu.

Soudní řízení vedené podle § 79 a násl. s.ř.s. je prostředkem k odstranění nečinnosti správního orgánu pro případy, kdy správní orgán má povinnost konat a nečiní tak. Soud se proto především zabýval tím, zda v tomto konkrétním případě jsou vůbec splněny podmínky řízení podle části třetí, hlavy druhé, dílu druhého s.ř.s., přičemž poté, kdy vyžádal stanoviska obou stran a seznámil se s obsahem připojených spisových listin, zjistil, že nejsou splněny podmínky pro to, aby se soud vůbec mohl meritorně žalobou zabývat.

Nejprve je zapotřebí poukázat na to, že v tomto konkrétním případě by žalobce mohl zvažovat úspěšné podání žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, pouze tehdy,

kdy správní orgán by vedl otevřené řízení a byl by v něm podle přesvědčení žalobce nečinný. Podání tohoto typu žaloby by pak mohl žalobce zvažovat i v případě, že by byl nadřízený správní orgán v odvolacím řízení nečinný nebo žádné rozhodnutí, jež by žalovaný byl povinen vydat, by vůbec vydáno nebylo. Takový případ však v dané věci nenastal.

Skutkové okolnosti v dané věci, které žalobce popsal v žalobě, nejsou sporné, proto z nich vyšel i soud.

Žalobce dovozuje nečinnost žalovaného ze skutečnosti, že žalovaný reagoval na jeho podnět sdělením, namísto aby z úřední povinnosti k podnětu žalobce zahájil řízení.

Žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu v řízení podle části třetí, hlavy druhé, dílu druhého s.ř.s. se lze nepochybně domáhat, aby v případě nečinnosti správního orgánu uložil soud příslušnému nečinnému správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení. Z povahy věci vyplývá, že žalobou se lze domáhat vydání rozhodnutí či osvědčení, která lze považovat za správní akty jako výsledky činnosti správních orgánů při výkonu veřejné správy. Zcela zásadním předpokladem pro uložení povinnosti správnímu orgánu vydat rozhodnutí či osvědčení je skutečnost, že správní orgán je zcela nečinný při vydávání takových aktů, jež se jednak vyznačují příslušnými náležitostmi těchto správních aktů a současně se musí jednat o takové rozhodnutí, které je správní orgán oprávněn ve věci samé vydat, tedy materiální správní akt, upravující hmotněprávní postavení účastníků správního řízení. Ochrany proti nečinnosti správního orgánu se nelze domáhat žalobou na vydání takového rozhodnutí či osvědčení, které by pro nedostatek náležitostí správních aktů nebylo možno vůbec považovat za správní akt. Zároveň se nelze domáhat uložení povinnosti vydat rozhodnutí, kteřé nelze považovat za rozhodnutí ve věci samé. Další podmínkou, pro tuto konkrétní věc z vyjmenovaných podmínek zásadní, pro věcné projednání žaloby je skutečnost, že nečinnost žalovaného správního orgánu vůbec přichází v úvahu, tedy v případech, kdy správní orgán má zákonnou povinnost rozhodnutí či osvědčení vydat a tuto povinnost nesplní. Další základní podmínkou pro řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, vyjádřenou v ust. § 79 s.ř.s., jak je shora citováno, je pak bezvýsledné vyčerpání prostředků, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu. V žádném případě soud není oprávněn v tomto typu řízení zavázat správní orgán k tomu, jak konkrétně má být činný, v tomto případě by soud mohl teoreticky rozhodovat pouze o povinnosti zahájit správní řízení na základě podnětu žalobce, který učinil u žalovaného, jak žalobce formuloval v žalobě žalobní petit. K tomu však není určeno řízení před soudem vedené podle § 79 a násl. s.ř.s.

Jak Nejvyšší správní soud již konstatoval např. v rozsudku ze dne 26. 6. 2007, č. j. 4 Ans 10/2006 - 59, zveřejněném na adrese [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz), žalobou podle ust. § 79 a násl. s. ř. s. se nelze úspěšně domáhat ochrany v případě jakékoli pasivity správního orgánu, ale pouze v případech, kdy správní orgán má povinnost vydat ve správním řízení rozhodnutí ve věci samé nebo má povinnost vydat osvědčení, kdy je tedy žalobce nositelem veřejného subjektivního práva na vydání rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. Z ustanovení samotného ani ze souvisejících ustanovení však nelze nikterak dovodit, že by se v rámci ochrany proti nečinnosti mohla domáhat vydání rozhodnutí fyzická nebo právnická osoba

v těch případech, kdy žádné správní řízení neběží, přičemž ona sama není s to svým úkonem takové správní řízení vyvolat a k jeho zahájení může dát pouze podnět.

Ani změna žalobního petitu v reakci žalobce na vyjádření žalovaného nemůže vést soud k jinému závěru, stejně tak jako odkaz žalobce na nález Ústavního soudu ze dne 27.3.2003, který se vztahuje k individuálnímu posouzení řešené problematiky, dopadá na konkrétní projednávaný případ a musí být vykládáno v kontextu konkrétně řešené věci.

Lze uzavřít, že základní podmínky řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu podle části třetí, hlavy druhé, dílu druhého vůbec nejsou naplněny a žalobce nemůže požadovaného výsledku dosáhnout prostřednictvím zvoleného procesního institutu. Ve fázi, kdy žalovaný shromažďuje podklady pro posouzení důvodů pro případné zahájení správního řízení, nemůže být projednatelná a úspěšná žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu.

Vzhledem ke shora uvedenému proto soudu nezbylo, než žalobu v souladu s ust. § 46 odst. 1, písm. a) s.ř.s. odmítnout.

Výrok o nákladech řízení má oporu v ust. § 60 odst. 3, větě první s.ř.s., podle něhož žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, bylo-li řízení zastaveno nebo žaloba odmítnuta.

Výrok o vrácení soudního poplatku se opírá o ust. § 10 odst. 3 in fine zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, v platném znění, podle něhož byl-li návrh na zahájení řízení před prvním jednáním odmítnut, soud vrátí z účtu soudu zaplacený soudní poplatek. Podle § 10a odst. 1 cit. zákona platí, že v případech, kdy je soud povinen vrátit již zaplacený poplatek nebo přeplatek na poplatek, učiní tak ve lhůtě 30 dnů od právní moci rozhodnutí, kterým o vrácení rozhodl.

S ohledem na skutečnost, že v dané věci byla žaloba odmítnuta ještě před prvním jednáním, rozhodl soud o vrácení zaplaceného soudního poplatku žalobci, a to k rukám jeho zástupce. K tomu byla stanovena lhůta v délce 30 dnů od právní moci tohoto usnesení.

**P o u č e n í :** Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. 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.

V Brně dne 27. února 2013

Za správnost vyhotovení:  
Kristýna Pejčochová

JUDr. Jaroslava Skoumalová, v. r.  
předsedkyně senátu