



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jana Ryby a soudkyně JUDr. Ludmily Sandnerové a Mgr. Ivety Postulkové ve věci

žalobkyně: **PPL CZ s.r.o.**, IČO 25194798
sídlem K Borovému 99, Jazlovce, 251 01 Říčany
zastoupená advokátem JUDr. Tomášem Novákem
sídlem Verdunská 819/37, 160 00 Praha 6

proti
žalovanému: **Český telekomunikační úřad**
sídlem Sokolovská 58/219, 190 00 Praha 9

o žalobě proti rozhodnutí předsedy Rady žalovaného ze dne 6. 5. 2016 č. j. ČTÚ-29 898/2015-603

takto:

- I. Rozhodnutí předsedy Rady Českého telekomunikačního úřadu ze dne 6. 5. 2016 č. j. ČTÚ-29 898/2015-603 a rozhodnutí Českého telekomunikačního úřadu, odboru regulace komunikačních činností a poštovních služeb, ze dne 1. 4. 2015 č. j. ČTÚ-15 566/2014-610/XIV. vyř. se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů částku 15 342 Kč, a to do rukou jejího zástupce, advokáta JUDr. Tomáše Nováka.

Odůvodnění:

I. Předmět soudního přezkumu

1. Žalobkyně se domáhá u Městského soudu v Praze (dále jen „*městský soud*“) zrušení rozhodnutí předsedy Rady Českého telekomunikačního úřadu ze dne 6. 5. 2016 č. j. ČTÚ-29 898/2015-603 (dále jen „*napadené rozhodnutí*“), kterým byl zamítnut její rozklad a kterým bylo zároveň potvrzeno rozhodnutí Českého telekomunikačního úřadu, odboru regulace komunikačních činností a poštovních služeb ze dne 1. 4. 2015 č. j. ČTÚ-15 566/2014-610/XIV. vyř. (dále „*prvostupňové rozhodnutí*“). Prvostupňovým rozhodnutím byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 4 200 000 Kč za spáchání správního deliktu podle ust. § 37a odst. 1 písm. b) zákona č. 29/2000 Sb., o poštovních službách a o změně některých zákonů (zákon o poštovních službách), ve znění účinném do 3. 12. 2014 (dále jen „*ZPS*“) [jedná se o terminologii účinnou do 30. 6. 2017 a o uvedení předmětného ustanovení účinného v době spáchání jednání, tj. od 1. 5. 2013 do 6. 5. 2014, neboť v době rozhodování prvostupňového orgánu již byl předmětný správní delikt upraven v ust. § 37a odst. 1 písm. c) ZPS], spočívající v tom, že právnická nebo podnikající fyzická osoba podniká v oblasti poštovních služeb bez oprávnění. Žalobkyni byla spolu s pokutou uložena povinnost nahradit žalovanému náklady řízení ve výši 1 000 Kč.
2. Žalobkyně podle žalovaného podnikala v období ode dne 1. 5. 2013 do 6. 5. 2014 v oblasti poštovních služeb, když v rámci své produktové nabídky nabízela poštovní služby s obchodními názvy „Soukromý balík“, „Firemní balík“ a „Expresní balík“ a poštovní službu s obchodním názvem „Soukromý balík“ a poskytovala je, a to bez předchozího písemného oznámení podnikání v oblasti poštovních služeb žalovanému (§ 18 odst. 1 ZPS).
3. Žalobkyně se domáhá, aby městský soud spolu s napadeným rozhodnutím žalovaného zrušil i rozhodnutí prvostupňové a aby žalovanému byla uložena povinnost zaplatit jí náhradu nákladů řízení. Své žalobní námitky žalobkyně shrnula do následujících žalobních bodů:
4. Žalobkyně úvodem uvádí, že napadeným rozhodnutím byla zkrácena na svých právech, a to jak přímo, tak i v důsledku porušení svých práv v řízení předcházejícím vydání napadeného rozhodnutí. Má za to, že došlo jak k porušení procesních práv žalobkyně, tak i nesprávného výkladu a aplikace hmotněprávních norem.
5. Žalobkyně pro přehlednost zmiňuje změny regulace poštovních služeb zejména v důsledku novely ZPS, provedené zákonem č. 221/2012 Sb. (dále jen „*novela č. 221/2012 Sb.*“). Konstatuje, že cílem novely č. 221/2012 Sb. bylo implementovat požadavky směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/6/ES ze dne 20. 2. 2008, kterou se mění směrnice 97/67/ES s ohledem na úplné dotvoření vnitřního trhu poštovních služeb Společenství (dále jen „*třetí poštovní směrnice*“). Poukazuje na důvodovou zprávu k novele č. 221/2012 Sb., která zmiňuje, že třetí poštovní směrnice má završovat postupný proces liberalizace evropského poštovního trhu, tj. má odstranit zbývající části dosavadního monopolu a dalších právních a ekonomických bariér na vnitřním trhu poštovních služeb Evropské unie. Má tak být umožněno podnikání všem zainteresovaným subjektům, a to ve všech oblastech poštovního trhu a za stejných podmínek, tj. má dojít ke zrušení tzv. vyhrazené oblasti služeb a zrušení monopolu České pošty s. p. na dopravování zásilek s písemnostmi do 50 g

nebo s cenou do 18 Kč. Žalobkyně má však za to, že smyslem a cílem třetí poštovní směrnice, resp. novely č. 221/2012 Sb. není měnit regulatorní rámec služeb nespádající pod tzv. vyhrazené oblasti služeb na dopravování zásilek s písemnostmi do 50 g nebo s cenou do 18 Kč, jelikož tato oblast byla již dříve liberalizována. K tomu odkazuje na rozsudek městského soudu ze dne 29. 3. 2016 č. j. 11 A 197/2013-96, podle kterého *poštovní trh má být tedy otevřen konkurenci, tedy osobám, které výslovně chtějí v odvětví poštovních služeb podnikat. Má-li být trh otevřen, pak výlučně těm, kdo konkurovat na poštovním trhu chtějí, ze směrnice rozhodně nevyplývá, že by měla být násilně vnucena povinnost konkurovat dosavadním monopolním provozovatelům poštovních služeb subjektům, které poštovní služby poskytovat nechtějí a podnikají v jiných oblastech, resp. využívají jiných zákonem aprobovaných smluvních typů. Pokud zákonodárce otevřel poštovní trh ostatním subjektům, rozhodně nenastala povinnost osob podnikajících v oblasti zasílatelství nadále podnikat v oblasti poštovních služeb.* Podle žalobkyně se na její podnikání nevztahovala v posuzovaném období úprava ZPS.

6. *Zaprvé.* Žalobkyně namítá, že žalovaný zahájil, vedl a rozhodl ve správním řízení o správním deliktu založeném na skutku, který není a nemůže být správním deliktem, a k tomu dokládal argumenty týkající se skutku, který vůbec nebyl předmětem řízení. Žalobkyně tvrdí, že žalovaný vymezil skutek v jednání žalobkyně spočívající v nabízení poštovních služeb s obchodními názvy „Soukromý balík“, „Firemní balík“ a „Expresní balík“ v období ode dne 1. 5. 2013 do 6. 5. 2014 v rámci její produktové nabídky bez předchozího písemného oznámení podnikání v oblasti poštovních služeb správnímu úřadu. Žalobkyně má za to, že toto vymezení je problematické, protože není uveden žádný důvod, na čem se zakládá a v čem spočívá podezření správního orgánu ze spáchání správního deliktu, resp. podezření, že žalobkyně nabízela poštovní služby. Absence těchto důvodů neumožnila žalobkyni ve správním řízení řádně uplatnit svá procesní práva. Žalobkyně navíc poukazuje na to, že ZPS obsahuje speciální skutkovou podstatu spočívající v nabízení poštovních služeb, a to v ust. § 37a odst. 3 písm. b) a g) a ust. § 33 odst. 1 písm. b) ZPS, která se však aplikuje pouze na držitele poštovní licence.
7. *Zadruhé.* Žalobkyně tvrdí, že napadené rozhodnutí je založeno na právní kvalifikaci skutkového stavu, který je odlišný od skutkového stavu, ohledně kterého bylo zahájeno správní řízení předcházející vydání napadeného rozhodnutí. Žalobkyně má za to, že žalovaný odkazoval ve správním řízení na shromážděné materiály s cílem prokázat, že žalobkyně poskytuje poštovní služby. Konstatuje, že veškeré tvrzené skutečnosti a dokumenty ohledně poskytování poštovních služeb se týkají jednání, od nichž uplynula doba delší než jeden rok a ohledně nichž žalovaný do 16. 1. 2015 nevedl, resp. nezahájil řízení. Odpovědnost za případné delikt ní jednání by ohledně těchto skutků zanikla v souladu s ust. § 37b odst. 3 ZPS. K tomu doplňuje, že žalovaný si byl vědom, že bylo třeba prokázat, že žalobkyně podnikala v oblasti poštovních služeb bez příslušného oprávnění. Bylo tak žalovanému zjevné, že musí prokázat skutek, ohledně něhož je vedeno správní řízení. V tomto správním řízení tomu tak nebylo, neboť se netýkalo skutku spočívajícího v neoprávněném podnikání, nýbrž v nabízení služeb. Žalovaný tak ve správním řízení projednával jiný skutek, než o kterém bylo zahájeno řízení.
8. *Zatřetí.* Žalobkyně trvá na tom, že nabízení poštovních služeb nemůže být sankcionováno jako poskytnutí služeb, tím méně lze takové jednání sankcionovat podle ust. § 37a odst. 1 písm. b) ZPS, který předpokládá mnohost, systematickosti a cílení na dosažení zisku z (neoprávněného) poskytování služeb, které ve svém souhrnu vytváří (neoprávněné)

podnikání. Žalobkyně sděluje, že nabízení služeb jakékoli povahy nepředstavuje zdroj příjmů žalobkyně a jejího podnikání. Její podnikání spočívá v zajišťování přepravy zásilek - zasilatelství.

9. *Začtvrté.* Žalobkyně tvrdí, že žalovaný procesně pochybil, když zkoumal, zda žalobkyně poskytuje poštovní služby. S ohledem na vymezení skutku, nemělo být toto zkoumání vůbec předmětem řízení. Předmětem řízení bylo prokázat existenci skutkového stavu, tedy, zda žalobkyně nabízela poštovní služby a na takto zjištěný skutkový stav měl žalovaný aplikovat právní úpravu. Měl tak posoudit, zda zjištěné nabízení služeb představuje neoprávněné podnikání v oblasti poštovních služeb.
10. *Zapáté.* Žalobkyně podotýká, že napadené rozhodnutí stojí na základní premise, že služby poskytované žalobkyní jsou poštovními službami a je nutné ohledně nich činit oznámení podnikání v oblasti poštovních služeb. Žalobkyně zdůrazňuje, že právně kvalifikované ověření tohoto předpokladu nebylo předmětem správního řízení. Žalovaný nepostupoval v souladu s ust. § 37 odst. 3 písm. d) ZPS a učinil si ohledně právní kvalifikace svůj vnitřní apriorní a nepřezkoumatelný názor. Žalobkyně odkazuje na ust. § 1 odst. 2 ZPS, který definuje poštovní službu dvěma kumulativními definičními znaky. Je jím činnost prováděná podle poštovní smlouvy a současně prováděná za podmínek stanovených ZPS. Žalobkyně trvá na tom, že její činnost nesplňuje ani jeden z definičních znaků poštovní služby, neboť poštovní smlouvy neuzavírá ani neprovádí činnost za podmínek ZPS. Navíc uvádí, že zákonodárce definoval poštovní službu kruhem, když stanovil, že je to činnost prováděná podle poštovní smlouvy a poštovní smlouvu definoval jako smlouvu, jejímž předmětem je poskytování poštovní služby. Nesouhlasí s tím, že správní orgán může široce aplikovat teleologický výklad, navíc za situace nemožnosti užití výkladu jazykového a logického. Žalobkyně konstatuje, že napadeným rozhodnutím dochází k zásahu do základního práva a svobody žalobkyně, tj. do svobody podnikat. V neposlední řadě k tomuto bodu uvádí (s ohledem na závěry Ústavního soudu), že napadené rozhodnutí o tom, zda byl či nebyl spáchán správní delikt, musí být založeno na jednoznačném výkladu textu zákona a jeho aplikací v souladu s procesními pravidly a zásadami.
11. *Zašesté.* Žalobkyně má za to, že žalovaný nebyl oprávněn posuzovat obsah poštovní smlouvy nebo poštovních smluv, protože žalovaný není oprávněn vykládat obsah práv a povinností jednotlivých stran soukromoprávního ujednání. Nesouhlasí s názorem žalovaného, že právní vztah nelze posuzovat podle názvu uzavřené smlouvy nýbrž podle jeho obsahu, neboť to platí pouze v soukromém právu. Nadto uvádí, že ZPS ani jiný žádný právní předpis nestanoví povinnost pro přepravu určitých zásilek uzavírat pouze poštovní smlouvy. K tomu odkazuje na rozsudek městského soudu ze dne 29. 3. 2016 č. j. 11 A 197/2013-96. Je přesvědčena, že si správní orgány nemohou vyložit projevy vůle stran odlišně a na základě své konstrukce dospět k nějakému závěru, neboť správní orgán nemůže posuzovat obsah právního jednání smluvních stran, z nichž jedna smluvní strana není účastníkem řízení. Správní orgán nemůže bez návrhu stran rozhodnout o tom, které jednání stran je simulované a které disimulované, neboť by tak v důsledku svého rozhodování měnil rozsah práv a povinností mezi jednotlivými stranami.
12. *Zasedmé.* Žalobkyně tvrdí, že napadené i prvostupňové rozhodnutí vydal věcně nepřislušný subjekt, neboť žalovaný vykonává státní správu v oblasti poštovních služeb. Avšak žalobkyně nebyla a není provozovatelem ve smyslu ZPS a neposkytovala a neposkytuje poštovní služby.

13. *Zaosmé.* Žalobkyně uvádí, že žalovaný porušil zásadu přiměřenosti vedení správního řízení, když se nesnažil odstranit pochybnosti a postupovat podle ust. § 37 odst. 3 písm. d) ZPS. Měl nejdříve rozhodnout o tom, zda konkrétní služba je či není poštovní službou. Nepostačuje, aby si úsudek o poštovní službě udělal správní orgán v průběhu předmětného řízení. Žalobkyně na rozdíl od žalovaného má za to, že s ohledem na další vymezení působnosti žalovaného je rozhodnutí podle ust. § 37 odst. 3 ZPS konstitutivní povahy.
14. *Zadeváté.* Žalobkyně má za to, že shromážděné podklady pro rozhodnutí nemohou být považovány za zákonný důkaz, neboť žalovaný jednotlivé důkazy listinou neprovedl způsobem odpovídajícím požadavkům ust. § 18 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*správní řád*“).
15. *Zadesáté.* Žalobkyně zmiňuje, že jí nebylo umožněno v průběhu správního řízení se k záležitosti vyjadřovat a nemohla tak realizovat svá procesní práva podle ust. § 1 odst. 1 a 3, § 3 a § 4 odst. 4 správního řádu. Má za to, že správní řízení bylo v podstatě vedeno tak, jakoby vůbec nebylo, nebylo zřejmé, na podporu jakých tvrzení a závěrů se důkazy předložily a zda se závěry ohledně skutkového stavu se vztahovaly na předmět řízení vymezený skutkem, kterým je nabízení poštovních služeb. Je přesvědčena, že žalovaný vedl řízení tak, aby došlo k nepřipustnému sebeobviňování žalobkyně. K povinnosti vyjádřit svá stanoviska před vydáním rozhodnutím odkazuje na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (dále jen „*NSS*“) ze dne 28. 1. 2005 č. j. 5 A 7/2002-215.
16. *Zajedenácté.* Žalobkyně podotýká, že žalovaný v rozporu se správním řádem neurčil oprávněnou osobu ani neučinil zápis o tom do správního spisu.
17. *Zadvanácté.* Žalobkyně tvrdí, že žalovaný zjevně postupoval i na základě jiných důkazů, podnětů a informací než těch, které byly obsaženy ve správním spisu. K tomu uvádí, že jí nebylo umožněno nahlédnout do podnětu třetí osoby, na jehož základě žalovaný zahájil svá šetření. Žalobkyně nesouhlasí s odůvodněním žalovaného, proč jí nebylo umožněno do podnětu nahlédnout. Žalobkyně má za to, že nelze odepření nahlédnutí do podnětu odůvodňovat ust. § 22 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění zákona č. 183/2017 Sb., neboť žalovaný není ve vztahu k žalobkyni kontrolním orgánem a žalobkyně není ve vztahu k žalovanému kontrolovaným orgánem.
18. *Zatřinácté.* Žalobkyně namítá, že žalovaný činil procesní úkony na základě pohnutek a poznatků, které nejsou zachyceny ve správním spisu a nebyly tak žalobkyni známy. Má za to, že stav a rozsah předkládaných tvrzení a důkazů neumožňoval žalovanému zahájit správní řízení, a tedy ani vydat prvostupňové a napadené rozhodnutí.
19. *Začtrnácté.* Žalobkyně má za to, že žalovaný vyměřil pokutu nesprávně a její výše a způsob vyměření neodpovídá požadavkům právních předpisů, neboť úvahy ohledně výše pokut nejsou řádně a přesvědčivě odůvodněny. Dále žalobkyně uvádí, že žalovaný nezohlednil ve výši pokut následující skutečnosti: a) v jejím jednání není přítomen úmysl jednat v rozporu se zákonem, b) jde o její první správní řízení zahájené proti ní v rámci regulace jejího podnikání, c) jde o její první správní trestání a d) poskytuje součinnost.
20. *Zapatnácté.* Žalobkyně uvádí, že veškeré argumenty k výši pokuty ohledně majetkového prospěchu jsou bezpředmětné, neboť předmětem řízení nebylo údajné neoprávněné podnikání nebo poskytování služeb, ale údajné neoprávněné nabízení služeb, ze kterého žalobkyně nezískala ani korunu. Argumenty týkající se narušení fungování trhu poštovních služeb považuje žalobkyně za hypotetické, smyšlené a zjevně nepravdivé.

21. *Zašestnácté.* Žalobkyně je přesvědčena, že jedním z cílů žalovaného bylo vytvoření stavu, kdy by bylo možné uložit žalobkyni povinnost platby na úhradu čistých nákladů na poskytování základních služeb (dále „*kompensační fond*“). K tomu žalobkyně odkazuje na přípis Evropské komise, který uvádí, že povinnost provozovatelů poštovních služeb přispívat do kompenzačního fondu se týká pouze, pokud jde o dosažení souladu s tzv. základními požadavky vymezenými třetí poštovní směrnicí. Do tohoto kompenzačního fondu mají povinnost přispívat pouze poskytovatelé služeb, které spadají do oblasti všeobecných služeb. Evropská komise zmiňuje, že provozovatelé expresních zásilkových a kurýrních služeb nespádají do oblasti všeobecných služeb. Sám žalovaný uvádí, že žalobkyně poskytuje expresní zásilkové služby, tedy podle žalobkyně není povinna přispívat do kompenzačního fondu. Pokud však ZPS ukládá povinnost přispívat do kompenzačního fondu všem poskytovatelům služeb, jedná se podle žalobkyně o chybnou transpozici směrnice. Jestliže jediným cílem správního řízení bylo vytvořit stav, kdy bude možné uložit žalobkyni povinnost platby do kompenzačního fondu, tak s ohledem na závěry Evropské komise to nikdy nebude možné. Žalovaný s ohledem na výše uvedené měl přihlížet k tomu, že údajné delikt ní jednání nemělo žádnou společenskou škodlivost a přihlížet při tom při stanovování sankce. Odkazuje k tomu na rozhodnutí NSS ze dne 28. 2. 2011 č. j. 8 Afs 70/2010-57. Žalobkyně má za to, že na poskytování a poskytovatele expresních zásilkových služeb se nevztahuje ZPS. Jelikož tento závěr podle neformálních informací zastávají i ostatní poskytovatelé těchto služeb, je argument žalovaného týkající se zisku neoprávněné konkurenční výhody zcela smyšlený a nesmyslný. Žalobkyně připouští, že jediná případná škoda státu v důsledku jejího údajného jednání je nezaplacení správního poplatku ve výši 1 000 Kč. Na základě této nebezpečnosti má za to, že pokuta v řádu milionů Kč je zcela nepřiměřená.
22. *Zasedmnácté.* Podle žalobkyně měl žalovaný při stanovení výše pokuty též přihlížet k délce správního řízení, které trvalo dva roky. Dále uvádí, že sankce v sobě má mimo represivní obsahovat i preventivní složku sankce, na kterou však žalovaný zcela rezignoval.

II. Vyjádření žalovaného k žalobě, podstatné okolnosti vyplývající ze správního spisu, následná vyjádření žalobkyně a žalovaného

23. Ve vyjádření k žalobě žalovaný setrval na stanovisku uvedeném v napadeném rozhodnutí a navrhl žalobu zamítnout.
24. Úvodem uvádí, že jádro argumentace žalobkyně spočívá v tvrzení, že žalobkyně poskytuje výhradně služby zasílatelské, které nejsou službami poštovními, a nemohla se tedy dopustit správního deliktu na poli poskytování těchto služeb.
25. Žalovaný je přesvědčen, že nelze vztáhnout na žalobkyni závěry rozsudku městského soudu ze dne 29. 3. 2016 č. j. 11 A 197/2013-96, neboť žalobkyně poskytuje poštovní služby. K tomu uvádí, že v důsledku novely č. 221/2012 Sb. a neoznámení žalobkyně, že podniká v oblasti poštovních služeb, zaniklo jí ke dni 30. 4. 2013 do té doby platné oprávnění podnikat v oblasti poštovních služeb. Žalovaný uvádí, že obsahem zasílatelských služeb není vlastní přeprava nákladů, ale jen zprostředkování dopravy, popřípadě zajištění činnosti s dopravou související. Pokud sama žalobkyně uvádí, že zabezpečuje samotnou přepravu zásilek, neposkytuje podle žalovaného pouze zasílatelství, ale též poskytuje poštovní služby.

Navíc zmiňuje, že žalobkyně není držitelem žádného z živnostenských oprávnění, který umožňuje žalobkyni podnikat v oblasti přepravy zásilek.

26. Ve vztahu k námitce týkající se neposkytování poštovních služeb žalovaný odkazuje na definici poštovní smlouvy v ZPS a na to, že ZPS uvádí, že poštovní služba zahrnuje i přepravu poštovní zásilky. Žalovaný dále opakuje své závěry uvedené v napadeném rozhodnutí ohledně toho, že služby „Firemní balík“, „Expresní balík“ a „Soukromý balík“ naplňují všechny definiční znaky poštovní služby. Následně polemizuje se závěry odkazovaného rozsudku a uvádí, že cílem třetí poštovní směrnice je vytvoření jednotného trhu, kde budou platit stejné podmínky pro všechny provozovatele poštovních služeb. Odkazuje na důvodovou zprávu k novele č. 221/2012 Sb., zejména na pasáž, že uživatelé poštovních služeb vnímají služby spočívající v dodání balíků jako věcně totožné služby a nerozlišují, kdo jim balík dodává, domnívají se tak, že mají zaručena stejná práva a stejnou úroveň ochrany bez ohledu na zvolení provozovatele pro dodání balíku. Polemizuje i se závěrem městského soudu, že subjekt projevuje svou vůli poskytovat poštovní služby právě a jedinež zpřístupněním poštovních podmínek. Žalovaný je však přesvědčen, že žalobkyně projevila vůli poskytovat poštovní služby již okamžikem, kdy nabízela činnosti, které svým obsahem spadají pod definici poštovní služby bez ohledu na název služby.
27. Co se týká námitky vedení řízení pro jiný skutek, než pro který bylo zahájeno, uvádí, že je bezpředmětné, zda ve vyrozumění byla použita slovní konstrukce nabízení, poskytování nebo neoprávněné podnikání, neboť tyto termíny se vztahují již k právní kvalifikaci, nikoli k vymezení skutku. Vymezení skutku spočívá ve výkonu činnosti na poli poštovních služeb bez příslušného oprávnění. Navíc uvádí, že samotné nabízení služeb je podnikání, neboť účelem nabízení služeb je uzavření smlouvy, a tedy dosažení zisku.
28. K námitce překročení pravomoci při výkladu soukromoprávních smluv uvádí, že nejde o překročení pravomoci, neboť je třeba, aby základní otázka, tj. zda smlouva, kterou žalobkyně nabízí, je smlouvou poštovní. Bylo tak nezbytné se zabývat obsahem tohoto závazkového vztahu. Doplnuje, že výkladem svobody volby právního režimu, jak jej podává žalobkyně, by šlo obejít v podstatě jakoukoliv státní regulaci.
29. K námitce nepřipustnosti aplikace teleologického výkladu ve veřejném právu žalovaný zmiňuje, že vyložil právní normu v souladu s jejím účelem, přičemž jiný výklad by právní normu zcela nepochybně zneplatnil, když by byla vykládána v rozporu s výslovně vyjádřeným účelem zákonodárce. V daném případě tak nejde o dva nebo více přípustných výkladů.
30. Na závěr uvádí, že proti odkazovanému rozsudku městského soudu byla podána kasační stížnost, o které nebylo dosud rozhodnuto.
31. Vyjádření žalovaného bylo zasláno žalobkyni k replice, ve které žalobkyně odkázala na písemné vyhotovení žaloby a doplnila následující.
32. Žalobkyně sice měla oprávnění podnikat v oblasti poštovních služeb, ale nikdy v této oblasti nepodnikala, neboť její služby nikdy nebyly službami poštovními. Pozastavuje se nad tím, odkud žalovaný čerpá informace týkající se údajného zabezpečování samotné přepravy zásilek žalobkyní. Dále podotýká, že žalovaný v převážné většině svého vyjádření polemizuje s rozsudkem městského soudu ze dne 29. 3. 2016 č. j. 11 A 197/2013-96 a nepřináší ničeho nového.
33. Žalobkyně zmiňuje, že předmětem řízení před městským soudem nebylo porovnávání charakteru služeb žalobkyně ani jiných osob. Podotýká, že samotná existence ust. § 1 odst.

3 ZPS potvrzuje skutečnost, že ust. § 1 odst. 2 věta druhá ZPS nedefinuje poštovní smlouvu, a že novelou č. 221/2012 Sb. došlo k zrušení zákazu volby přepravy zásilek v různém právním režimu.

34. V dalších vyjádření žalobkyně odkazuje na rozhodnutí v obdobných věcech, a to včetně rozhodnutí NSS. Stručně uvádí argumenty, proč soudy v jednotlivých případech rušily jednotlivá rozhodnutí žalovaného. Těmito důvody byla problematická definice poštovní služby kruhem. Má za to, že za současného stavu tak nelze zákon o poštovních službách uplatňovat vůči jinému subjektu působícímu na trhu s poštovními službami než České poště. Odkazuje na rozhodnutí městského soudu ze dne 25. 5. 2017 č. j. 6 A 149/2015-48, ze dne 21. 12. 2017 č. j. 6 A 211/2013-88, ze dne 30. 1. 2019 č. j. 10 A 210/2015-132 a rozhodnutí NSS ze dne 21. 9. 2016 č. j. 2 As 121/2016-71 a ze dne 13. 12. 2017 č. j. 1 As 207/2017-61.
35. Z dalších vyjádření žalovaného je patrné, že nesouhlasí a polemizuje se závěry NSS ohledně definice poštovní služby kruhem, jak byly uvedeny v rozsudku ze dne 21. 9. 2017 č. j. 2 As 121/2016-71. Má za to, že expresní kurýrní a zasilatelské služby jsou z pohledu směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 97/67/ES ze dne 15. prosince 1997 o společných pravidlech pro rozvoj vnitřního trhu poštovních služeb Společenství a zvyšování kvality služby ve znění třetí poštovní směrnice (dále jen „*poštovní směrnice*“) službami poštovními a uvádí, že mezi vnitrostátní úpravou a poštovní směrnicí není v otázce definice poštovních služeb faktického rozdílu. K nemožnosti volby právního režimu při poskytování poštovních služeb odkazuje na důvodovou zprávu k novele č. 221/2012 Sb. Uvádí, že NSS zcela nesprávně zaměnil povinnost provozovatelů (uzavřít poštovní smlouvu v mezích jejich poštovních podmínek) s definičním znakem poštovní služby. Žalovaný navíc požaduje po městském soudě, aby vznesl předběžnou otázku k Soudnímu dvoru Evropské unie ohledně výkladu a správné interpretace a aplikace poštovní směrnice. Na podporu tohoto poukazuje na stanovisko Generálního advokáta k věcem C-259/16 a C-260/16, který se zabývá otázkami posuzování charakteru služeb poskytovaných přepravními společnostmi a podniky zajišťujícími expresní doručovací služby a který uvedl, že poskytovatelé expresních doručovacích služeb jsou poskytovatelé poštovních služeb podle poštovní směrnice. Dále k tomu přikládá odpověď Generálního ředitelství Evropské komise pro vnitřní trh, průmysl, podnikání a malé a střední podniky k výkladu nařízení Evropského parlamentu a Rady 2018/644 ze dne 18. 4. 2018 o službách přeshraničního dodávání balíků, ve které je uvedeno, že za poskytovatele poštovních služeb je považován takový podnik, který vykonává již i jednu z činností stanovených v čl. 2 odst. 1 poštovní směrnice (tj. výběr, třídění, přeprava a dodávání balíků). Přikládá i usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů (dále „*zvláštní senát*“) ze dne 8. 10. 2019 č. j. Konf 14/2019-14, ve kterém je uvedeno, *je-li předmětem smlouvy poskytnutí poštovní služby, jedná se vždy o poštovní smlouvu, jak plyne z § 5 odst. 1 zákona o poštovních službách. Volit právní režim poskytování poštovních služeb tedy není možné... podstatnými náležitostmi poštovní smlouvy jsou dodání poštovní zásilky nebo peněžní částky z místa poštovního podání sjednaným způsobem příjemci do místa uvedeného v adrese za dohodnutou cenu.*
36. Pro posouzení věci samotné vyplývají ze spisového materiálu předložené žalovaným následující podstatné skutečnosti:

37. Předmětem podnikání žalobkyně bylo podle údajů zveřejněných v obchodním rejstříku až do dne 6. 11. 2014 mj. vnitrostátní zasilatelství a provozování poštovních a zahraničních poštovních služeb.
38. Z oznámení o zahájení správního řízení z moci úřední ze dne 6. 5. 2014 č. j. ČTÚ-15 566/2014-610/III. vyř. vyplývá, že žalovaný zahájil se žalobkyní správní řízení pro podezření ze spáchání správního deliktu podle ust. § 37a odst. 1 písm. c) ZPS spočívajícího v tom, že právnická osoba poskytuje poštovní službu bez oprávnění. Daného správního deliktu se měla žalobkyně dopustit tím, že v rámci své nabídky nabízela poštovní služby s obchodními názvy „Soukromý balík“, „Firemní balík“ a „Expresní balík“, aniž by předem písemně oznámila správnímu orgánu podnikání v oblasti poštovních služeb.
39. Z oznámení a výzvy ze dne 16. 1. 2015 č. j. ČTÚ-15 566/2014-610IX. vyř. plyne, že žalovaný sdělil žalobkyni, že předmětem tohoto správního řízení je jednání žalobkyně spočívající v nabízení poštovních služeb s obchodními názvy „Soukromý balík“, „Firemní balík“ a „Expresní balík“ v období ode dne 1. 5. 2013 do 6. 5. 2014 v rámci její produktové nabídky bez předchozího písemného oznámení podnikání v oblasti poštovních služeb správnímu orgánu.
40. Žalovaný v napadeném rozhodnutí připouští definici poštovní služby kruhem, avšak uvádí, že *zákonná definice zpětný odkaz skutečně obsahuje, když dle § 5 odst. 1 se za poštovní smlouvu považuje jakákoliv smlouva, jejímž předmětem je poskytnutí poštovní služby, a obráceně, dle § 1 odst. 2 věty první je poštovní službou činnost prováděná na základě poštovní smlouvy. Tento odkaz nicméně v daném případě nikterak nebrání výkladu právní normy, když podstatou definice poštovní služby je § 5 odst. 1 ve spojení s větou druhou § 1 odst. 2 ZoPS. První věta posledně zmiňovaného ustanovení obsahující zpětný odkaz pak představuje pouze (nadbytečný) doplněk této definice. Jiný rozumný výklad daného ustanovení není možný, když by nutně vedl k popření vyjádřeného účelu právní normy a rovněž i k neaplikovatelnosti předpisu jako takého, což zcela dozajista (vycházejíc z předpokladu racionálního zákonodárce) účelem právní úpravy nebylo. Stěžejním tak v daném případě je, že zákon pokládá za poštovní smlouvu jakoukoliv smlouvu, jejímž předmětem je poskytnutí poštovní služby.*

III. Posouzení žaloby a přezkum napadeného rozhodnutí

41. Městský soud posoudil žalobu a věc rozhodl bez nařízení jednání, neboť takový postup oba účastníci výslovně navrhli, resp. s ním souhlasili. Přezkoumal napadené rozhodnutí v rozsahu uplatněných žalobních bodů, kterými je vázán [§ 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)]. Při přezkumu městský soud vyšel ze skutkového i právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.); je tedy vázán zákonem v této jeho časové podobě. K dispozici měl správní spis žalovaného. Městský soud posoudil v řízení žalobu a rozhodnutí napadené touto žalobou včetně rozhodnutí prvostupňového. Městský soud přihlédl k již ustálené správně soudní judikatuře, přičemž neshledal důvodu se od ní odchýlit.
42. Důkazy navrhované v žalobě nebyly provedeny (a jednání před městským soudem proto nebylo nařízeno) pro nadbytečnost, neboť rozhodující dokumenty byly městskému soudu k dispozici v rámci předloženého správního spisu. Pokud jde o důkazy, které byly provedeny ve správním řízení, městský soud je sice může doplnit či zopakovat, popř. i přehodnotit, v projednávaném případě však k tomu nenašel důvod.
43. Městský soud v odůvodnění svého rozhodnutí postupoval s přihlédnutím k tomu, že povinnost řádného odůvodnění rozhodnutí nelze mechanicky ztotožňovat s povinností

poskytnout podrobnou odpověď na každý jednotlivý argument uplatněný v návrhu a odpovídat na každou jednotlivou dílčí otázku, ale na celkové právní problémy, které návrh nastíní a s kterými se městský soud vypořádá. Odpověď na základní námitky v sobě může proto v některých případech konzumovat i odpověď na námitky dílčí a související (srov. rozsudek NSS ze dne 14. 2. 2013 č. j. 7 As 79/2012-54, ze dne 29. 8. 2013 č. j. 7 As 182/2012-58 a ze dne 19. 2. 2014 č. j. 1 Afs 88/2013-66).

44. Městský soud shledal žalobu důvodnou a po skutkové i právní stránce věc posoudil takto:
45. Podle ust. § 1 odst. 2 ZPS je poštovní službou činnost prováděná podle poštovní smlouvy a za podmínek stanovených ZPS. Poštovní služba zpravidla zahrnuje poštovní podání, třídění a přepravu poštovní zásilky prostřednictvím poštovní sítě a je prováděna za účelem dodání poštovní zásilky příjemci. Za poštovní službu se považuje i dodání poukázané peněžní částky.
46. Podle ust. § 5 odst. 1 ZPS se poštovní smlouvou provozovatel zavazuje odesílateli, že dodá poštovní zásilku nebo peněžní částku z místa poštovního podání sjednaným způsobem příjemci do místa uvedeného v adrese, a odesílatel se zavazuje, není-li sjednáno jinak, uhradit provozovateli dohodnutou cenu. Za poštovní smlouvu se podle citovaného ustanovení považuje jakákoliv smlouva, jejímž předmětem je poskytnutí poštovní služby.
47. Podle ust. § 37a odst. 1 písm. b) [později písm. c) a ještě později písm. d)] ZPS se právnická nebo podnikající fyzická osoba se dopustí správního deliktu (*dnes přestupku*) tím, že podniká v oblasti poštovních služeb bez oprávnění nebo v rozporu s obecnými podmínkami podnikání podle § 17.
48. Podle rozsudku městského soudu ze dne 29. 3. 2016 č. j. 11 A 197/2013-96 *nezbytným k uzavření poštovní smlouvy je tedy projev vůle poskytovatele poskytnout služby každému (bez ohledu na jeho právní subjektivitu, právní formu či způsobilost) formou přepokládanou zákonem (zveřejněním poštovních podmínek v každém přístupném provozovně, pracovníky přijímajícími zásilky či zařízením, v němž jsou zásilky přijímány bez přímé součinnosti poskytovatele) a přijetí této nabídky kýmkoliv z neurčitěho a nijak nespecifikovaného počtu osob (vůči nim jsou účinné poštovní podmínky), kdo se do provozovny (či k jinému zařízení) dostaví a podáním zásilky vyjádří vůli poštovní smlouvu uzavřít a splnit závazek za poskytnutí poštovní služby zaplatit dohodnutou cenu. Bez výše uvedeného projevu vůle poskytovatele nelze vůbec hovořit o nabídce k uzavření poštovní smlouvy (pojmenovaný smluvní typ), tedy ani o její věcné náplni spočívající zpravidla (nikoliv výlučně) v podání, třídění přepravě poštovní zásilky prostřednictvím poštovní sítě za účelem dodání zásilky příjemci. Nelze pak pouze, jak činí žalovaný, z ust. § odst. 5 odst. 1 věta druhá bez společného výkladu s ust. § 1 a ust. § 4 definici poštovní smlouvy dovodit. Ust. § 5 odst. 1 věta druhá právě a jen potvrzuje, že v případě kdy je způsobem uvedeným v ust. § 4 odst. 1 a 2 deklarována poskytovatelem vůle přijmout poštovní podání, roztrždit je a dopravit prostřednictvím poštovní sítě adresátovi, může se jednat o poštovní smlouvu. Týmž rozsudek dále zdůraznil, že zasilatelství ... není provozováním poštovních služeb a že tyto dva instituty je nutné nadále rozlišovat. Připomněl rovněž, že pokud zákonodárce otevřel poštovní trh ostatním subjektům, rozhodně nenastala povinnost osob podnikajících v oblasti zasilatelství nadále podnikat v oblasti poštovních služeb.*
49. Podle rozsudku NSS ze dne 21. 9. 2016 č. j. 2 As 121/2016-71 (bod 38.), který zamítl kasační stížnost proti zmíněnému rozsudku městského soudu a jeho závěry věcně potvrdil, zákonodárce ve vztahu k poštovní službě a poštovní smlouvě užívá tzv. definici kruhem, když stanoví, že poštovní službou je taková služba, která je poskytována na základě poštovní smlouvy,

příčemž poštovní smlouvou je jakákoliv smlouva, jejímž předmětem je poskytnutí poštovní služby. Přestože tyto definice příliš objasnění nepřinášejí, neponechává jazykový výklad všech shora citovaných ustanovení ve vzájemné souvislosti prostor pro pochybnosti o tom, že zákon o poštovních službách dopadá pouze na poštovní služby (zahrnující zpravidla poštovní podání, třídění a přepravu poštovní zásilky), které jsou poskytovány na základě poštovní smlouvy, přičemž uzavření takové smlouvy musí být umožněno v zásadě každému, kdo o to projeví zájem.

50. Podle rozsudku městského soudu ze dne 30. 1. 2019 č. j. 10 A 210/2015-132 (bod 78.) z definice poštovní služby obsažené v § 1 odst. 2 věta první ZPS nelze s jistotou dovodit, jaké služby jsou svou podstatou poštovní. Větší jistotu do této definice zákonodárce nevnesl ani ve větě druhé uvedeného ustanovení, která obsahuje pouze příkladný výčet činností typických pro více smluvních typů, které proto samy o sobě nejsou schopny definovat poštovní služby. Konečně jsou-li mezi žalobcem a jeho klientem na základě smlouvy prováděny činnosti typické pro poštovní služby dle ustanovení § 1 odst. 2 ZPS, je nezbytné posoudit, zda sjednaná smlouva vykazuje definiční znaky poštovní smlouvy podle ustanovení § 4 a § 5 ZPS. Teprve pokud je služba poskytována na základě poštovní smlouvy, je možno určit, zda poskytovaná služba je službou poštovní.
51. Podle bodu 20. odůvodnění rozsudku NSS ze dne 18. 12. 2019 č. j. 4 As 61/2019-49, kterým byla zamítnuta kasační stížnost podaná proti rozsudku městského soudu ze dne 6. 2. 2019 č. j. 10 A 10/2014-102, od ... závěrů vyslovených v rozsudku sp. zn. 2 As 121/2016 Nejvyšší správní soud neshledává dostatečné důvody se v projednávané věci odchýlit. Plnění primárních povinností České republiky vyplývajících z poštovní směrnice totiž bylo dosaženo naplněním jejích dvou hlavních cílů, jimiž bylo využití práva na všeobecnou poštovní službu všemi uživateli, kteří o ni projeví zájem, a odstranění monopolního postavení státu na poskytování poštovních služeb. Zahrnutí jen určených poskytovatelů všeobecných poštovních služeb do režimu zákona o poštovních službách přitom neznamena, že by činnost ostatních poskytovatelů poštovních služeb ve smyslu poštovní směrnice nebyla českým právem vůbec upravena. Na jejich právní vztahy s příjemci služeb obsahově odpovídajícím poštovním službám podle § 2 odst. 1 poštovní směrnice je totiž možné aplikovat příslušné typy přepravních smluv upravených v občanském zákoníku, které chrání práva obou kontrahentů, což je nepochybně také jeden z cílů poštovní směrnice. Závěr, že se zákon o poštovních službách vztahuje výhradně na subjekty s kontraktační povinností, ani nečiní zcela nepotřebným institut rozhodování podle § 37 odst. 3 písm. d) zákona o poštovních službách, které umožňuje v pochybnostech stanovit, zda určité služby představují poštovní služby. Toto ustanovení je totiž možné použít při řešení sporných případů, kdy není zcela zřejmé, zda určitá činnost vykonávaná určeným poskytovatelem všeobecných poštovních služeb představuje poskytování poštovních služeb ve smyslu zákona o poštovních službách, či nikoliv.
52. Podle bodů 46., 50. a 59. odůvodnění rozsudku NSS ze dne 13. 12. 2017 č. j. 1 As 207/2017-61, kterým byla zamítnuta kasační stížnost proti rozsudku městského soudu ze dne 25. 5. 2017 č. j. 6 A 149/2015-48, novelu zákona o poštovních službách provedenou zákonem č. 221/2012 Sb. nelze vykládat způsobem, který by byl v rozporu s cílem a účelem poštovní směrnice, jímž bylo otevření a liberalizace trhu s poštovními službami. Zákonodárce sice "přesunul" touto novelou poštovní služby ze živnostenského zákona do zákona o poštovních službách, ponechal však jako živnost volnou zásilatelství. Tyto činnosti mohou být fakticky totožné (z hlediska činností, v nichž spočívají), mohou však existovat i vedle sebe ... Takový závěr neodporuje rozumnému uspořádání trhu, neboť poštovní služba představuje službu s určitou garancí-např. zvláštní úpravy možností reklamace, řešení sporů prostřednictvím stěžovatele

apod. Pro rozlišení, kdy ovšem určitý subjekt poskytuje poštovní službu (a je tedy pod dohledem stěžovatele) a kdy službu zasílatelskou (a je pod dohledem živnostenského úřadu), neposkytuje právní řád jednoznačnou a předvídatelnou odpověď..... Kontraktační povinnost ve smyslu § 4 zákona o poštovních službách, kterou vnitrostátní zákonodárce uložil každému provozovateli poštovních služeb, ať již základních (tj. všeobecných v terminologii poštovní směrnice) či ostatních, nelze ztotožňovat s povinností členského státu zajistit všeobecnou službu ve smyslu čl. 3 poštovní směrnice..... Vymezení skutkové podstaty v § 37a odst. 1 písm. b) zákona o poštovních službách požadavky na dostatečně určité, přesné a jasné vymezení nesplňuje, neboť z daného zákona ani jiného právního předpisu není jednoznačně patrné, co je poštovní službou. V důsledku toho není postaveno na jisto, kdy podnikatel poskytuje poštovní služby, a musí tedy splnit oznamovací povinnost vůči stěžovateli podle § 18 zákona o poštovních službách ("Oprávnění k podnikání v oblasti poštovních služeb vzniká dnem doručení písemného oznámení podnikání [...] Úřadu"). Není-li taková povinnost právním řádem dostatečně jasně a určitě stanovena, nelze žalobkyni sankcionovat za to, že podnikala v oblasti poštovních služeb bez oprávnění, neboť na základě rozhodné právní úpravy nelze jednoznačně posoudit, zda žalobkyně poskytovala poštovní služby. Český zákonodárce nevymezil poštovní službu natolik určitě, aby bylo pro podnikatele předvídatelné, kdy jsou povinni splnit oznamovací povinnost vůči stěžovateli a kdy mohou podnikat v režimu živnostenského zákona jako zasílatelé. Poštovní směrnice sama skutkové podstaty deliktů nestanoví. Bylo tedy na vnitrostátním zákonodárci, aby dostatečně jasně a přesně stanovil skutkové podstaty a povinnosti, jejichž porušení hodlá sankcionovat jako právní delikty.

53. Podle čl. 2 odst. 1 poštovní směrnice se pro účely této směrnice poštovními službami rozumí služby zahrnující výběr, třídění, přepravu a dodávání poštovních zásilek;
54. Městský soud se nejprve zabýval stěžejními žalobními námitkami uvedenými v pátém žalobním bodě („zapáté“) a zdůrazňujícími to, že žalobkyně neposkytuje poštovní služby podle ZPS, jelikož na ni nedopadá definice poštovní služby uvedená v ZPS.
55. Je možno konstatovat, že i přes nedůslednou definici poštovní služby v ZPS je uvedená „rámcovou“ právní úprava obecně akceptovatelná a aplikovatelná, což jistě nevylučuje její zpřesnění de lege ferenda, neboť definice demonstrativně vyjmenovává činnosti, které spadají pod poštovní službu. Lze z ní dovodit, zda služby poskytované žalobkyní jsou službami poštovními. Budou to poštovní služby ve smyslu vymezeném poštovní směrnicí. Jelikož zákonodárce nezvolil zcela důslednou definici pojmu poštovní služby, nelze pro interpretaci tohoto pojmu pro potřeby správního trestání využít eurokonformní výklad a přímý účinek poštovní směrnice, působil-li by v neprospěch žalobkyně. S ohledem na výše uvedenou ustálenou správní judikaturu NSS a městského soudu došel městský soud k závěru, že při výkladu zákona pro účely správního trestání musí být kritéria vymezující hypotézu právní normy a definující pojem poštovní služby stanovena a interpretována přísněji. Pokud žalobkyně nemohla seznat, zda poskytuje poštovní služby podle ZPS, není možné stanovit, že vymezení poštovní služby podle poštovní směrnice je totožné s vymezením poštovních služeb podle ZPS, a proto žalobkyně nemůže být za takové jednání postižena. Městský soud vychází ze závěrů rozsudku městského soudu ze dne 29. 3. 2016 č. j. 11 A 197/2013-96 a shodně s nimi konstatuje, že poštovní směrnice jednoznačně deklaruje nezbytnost liberalizace poštovních služeb v rámci řízeného otvírání poštovního trhu hospodářské soutěži. Poštovní trh má být tedy otevřen konkurenci, tedy osobám, které výslovně chtějí v odvětví poštovních služeb podnikat. Má-li být trh otevřen, pak výlučně těm, kdo konkurovat na poštovním trhu chtějí, ze směrnice rozhodně nevyplývá, že by měla být

násilně vnucena povinnost konkurovat dosavadním monopolním provozovatelům poštovních služeb subjektům, které poštovní služby poskytovat nechtějí a podnikají v jiných oblastech, resp. využívají jiných zákonem aprobovaných smluvních typů. Pokud zákonodárce otevřel poštovní trh ostatním subjektům, rozhodně nenastala povinnost osob podnikajících v oblasti zasílatelství nadále podnikat v oblasti poštovních služeb.

56. Vzhledem k tomu, že jedním z nezbytných znaků poštovních služeb ve smyslu ZPS je povinnost uzavřít poštovní smlouvu s každým, a tedy i poskytnout poštovní službu každému (s výjimkou těch, kteří nerespektují poštovní podmínky, v nichž však povinnost kontraktace s každým vyloučit nelze), je třeba vykládat ust. § 1 odst. 2 ZPS ve spojení s jeho ust. § 4 a ust. § 5 tak, že tento zákon dopadá pouze na poštovní služby poskytované určenými poskytovateli všeobecných poštovních služeb ve smyslu poštovní směrnice. Žalobkyně určeným poskytovatelem není, a proto na ní z důvodu nedokonalé definice nedopadal ZPS. Liberalizace trhu poštovních služeb nevede k popření smluv zasílatelských a smluv o přepravě věci. Městský soud v nyní projednávané věci neshledal žádný důvod odchýlit se od závěrů ve výše uvedených rozhodnutí městského soudu, které byly navíc věcně (interpretačně) potvrzeny NSS, a konstatuje, že žalobní námitky v bodě „zapáté“ jsou důvodné.
57. Dalšími námitkami žalobkyně uvedenými v bodech *zaprvé až začtvrté* se městský soud vypořádá souhrnně. Žalobkyně tvrdí, že žalovaný vedl správní řízení o jiném skutku, než o kterém bylo správní řízení zahájeno. Ze správního spisu však vyplývá, že jediná změna při vymezení skutku v původním správním řízení, jehož prvostupňové rozhodnutí bylo původně žalovaným zrušeno, je v tom, že správní orgán v dalším správním řízení zpřesnil vymezení skutku spočívající v nabízení poštovních služeb s obchodními názvy „Soukromý balík“, „Firemní balík“ a „Expresní balík“ o časový úsek, po který žalobkyně měla bez předchozího písemného oznámení správnímu orgánu podnikat v oblasti poštovních služeb. V samotném výroku napadeného, resp. prvostupňového rozhodnutí je uvedeno, že žalobkyně podnikala v období ode dne 1. 5. 2013 do 6. 5. 2014 v oblasti poštovních služeb, když v rámci své nabídky nabízela poštovní služby s obchodními názvy „Soukromý balík“, „Firemní balík“ a „Expresní balík“ a poštovní službu s obchodním názvem „Soukromý balík“ i poskytovala, a to bez předchozího písemného oznámení podnikání v oblasti poštovních služeb správnímu orgánu.
58. Žalobkyni bylo od počátku správního řízení zřejmé, že její domnělý protiprávní skutek spočívá v nabízení poštovních služeb s obchodními názvy „Soukromý balík“, „Firemní balík“ a „Expresní balík“. Věděla dostatečně určitě, co je předmětem správního řízení a mohla se k tomuto jakkoli vyjádřit, což také učinila. Pokud žalobkyně poukazuje na to, že nabízení poštovních služeb nemůže být sankcionováno jako poskytnutí služeb tím méně jako neoprávněné podnikání, neboť ona podniká v oblasti zajišťování přepravy zásilek (zasílatelství), nemůže tento její argument obstát. Městský soud uvádí, že součástí poskytování jakýchkoli služeb je také jejich nabízení. Pokud žalobkyně službu nabízí, očekává, že její nabídka služeb bude třetí osobou přijata, aby žalobkyně mohla nabízenou službu poskytnout. Předpokladem uzavření synallagmatické smlouvy, tj. smlouvy s navzájem podmíněným plněním, je nabídka (*oferta*) na jedné straně, která je následně přijata (akceptována) druhou smluvní stranou. Poskytování služeb je téměř nepředstavitelné bez jejich nabízení. Primárním cílem nabízení služeb je jejich poskytování, jímž se podnikající strana snaží dosáhnout zisku, který je znakem podnikání.

59. Žalovaný jednal ve správním řízení o skutku, který oznámil žalobkyni. Nepřekročil vlastní vymezení skutku, žalobkyni bylo vymezení skutku zřetelné, navíc z jejích vyjádření plyne, že věděla, o čem správní řízení probíhá. Městský soud z výše uvedených důvodů námitky uvedené v bodech zaprvé až začtvrté nepovažuje za důvodné, jelikož vymezení skutku v oznámení o zahájení řízení a ve výroku napadeného, resp. prvostupňového rozhodnutí je shodné, pouze se liší v právním hodnocení.
60. Podle ust. § 2471 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*občanský zákoník*“), zasílatelskou smlouvou se zasílatel zavazuje příkazci obstarat mu vlastním jménem a na jeho účet přepravu zásilky z určitého místa do jiného určitého místa, případně i obstarat nebo provést úkony s přepravou související, a příkazce se zavazuje zaplatit zasílateli odměnu.
61. Podle ust. § 2555 odst. 1 občanského zákoníku smlouvou o přepravě věci se dopravce zavazuje odesílateli, že přepraví věc jako zásilku z místa odeslání do místa určení, a odesílatel se zavazuje zaplatit dopravci přepravné.
62. Podle ust. § 57 odst. 1 písm. c) správního řádu jestliže vydání rozhodnutí závisí na řešení otázky, již nepřísluší správnímu orgánu rozhodnout a o které nebylo dosud pravomocně rozhodnuto, správní orgán si o ní může učinit úsudek; správní orgán si však nemůže učinit úsudek o tom, zda byl spáchán trestný čin, přestupek nebo jiný správní delikt a kdo za něj odpovídá, ani o otázkách osobního stavu.
63. K námitce v bodě *zašesté* týkající se otázky, zda je žalovaný oprávněn posuzovat obsah smlouvy městský soud souhlasí s odůvodněním žalovaného. Pokud správní orgán má postihovat jednání spočívající v neoznámení žalovanému podnikání v oblasti poštovních služeb, je na místě, aby správní orgán si nejprve učinil závěr o tom, zda určité služby jsou službami poštovními. Tento závěr nemůže být učiněn, aniž by si správní orgán vyložil obsah práv a povinností na základě smlouvy předložené žalobkyní. Podle městského soudu se oba správní orgány ve svých rozhodnutích mohly věnovat povaze poskytovaných služeb. Pokud si samy učinily závěr, že se obsahově jedná o činnosti typické pro poštovní služby vyjmenované v ust. § 1 odst. 2 ZPS, měly se následně zabývat další klíčovou otázkou, zda byly tyto služby vykonávány v rámci sjednané poštovní smlouvy ve smyslu ZPS. Žalobkyně přitom nikdy netvrdila, že uzavírala se svými klienty poštovní smlouvy, konstatuje, že její podnikání spočívá v zajišťování přepravy zásilek - zasílatelství. Městský soud k tomu uvádí, že v českém právním řádu se vyskytují nejméně tři pojmenované smlouvy, které se zabývají obdobnou problematikou, a může jimi být upravena přeprava zásilek. Jedná se o poštovní smlouvu podle ZPS, smlouvu zasílatelskou a smlouvu o přepravě věci. Každý tento smluvní typ se však v detailech liší. Při hodnocení určitého typu smlouvy je třeba důsledně rozlišovat, zda se osoba zavazuje obstarat přepravu věci, nebo zda osoba se zavazuje přepravit věc sama. V prvním případě se jedná o smlouvu zasílatelskou a v druhém jde o smlouvu o přepravě věci. Není důležité pojmenování smlouvy, ale je třeba odlišovat jednotlivá právní jednání podle obsahu. Pokud byla v rozhodné době přeprava zásilek poskytována podle ZPS, jednalo se o poštovní smlouvy.
64. Pokud však žalovaný považoval služby poskytované žalobkyní podle poštovní smlouvy, pak žalovaný nedostatečně posoudil otázku rozlišení jejích definičních znaků od zasílatelské smlouvy a přepravních smluv jako zákonem výslovně upravených smluvních typů, zejména neposoudil, zda žalobkyně poskytovala služby podle ZPS. Žalovaný se nezabýval srovnáním zasílatelské smlouvy s procesem uzavírání poštovní smlouvy podle ust. § 4 ZPS.

Oba správní orgány tedy nedostatečně odůvodnily svůj závěr o poskytování poštovních služeb žalobkyní. Ačkoli lze souhlasit s tím, že pojem poštovní služby pro účely případného sankcionování právem zakázaného jednání [ust. § 37a odst. 1 písm. b) ZPS] může být vykládán s ohledem na povahu takového jednání, tedy bez ohledu na to, jak je případně příslušné jednání nazváno (tedy i případné jednání spočívající v poskytnutí poštovní služby, byť by bylo nazvané zasílatelská smlouva), může definici poštovní služby z obsahového hlediska naplnit (srov. k tomu např. ust. § 5 odst. 1 ZPS), samotné vymezení poštovní služby (a tím i deliktního jednání) však musí být provedeno precizněji, než odkazem na příkladný popis určité služby, který splňuje množství různých smluvních typů (např. smlouva zasílatelská, smlouva o přepravě věci, smlouva o provozu dopravního prostředku). Výklad, který v daném případě poskytl žalovaný, tak je příliš zjednodušující a pomíjí shora naznačené souvislosti pramenící z možností uzavřít tyto smlouvy podle občanského zákoníku, čímž však rovněž pomíjí smluvní volnost obou účastníků smluvního vztahu upravit si svá práva a povinnosti, která musí být rovněž respektována. Není možné bez dalšího vycházet z toho, že pokud dva smluvní subjekty uzavřou zasílatelskou smlouvu podle ust. § 2471 a násl. občanského zákoníku, kdy jejich vůle směřuje k uzavření tohoto smluvního typu výslovně upraveného občanským zákoníkem a mající své historické zakotvení v obchodním styku, že zároveň touto smlouvou uzavřeli poštovní smlouvu podle ust. § 4 odst. 2 ZPS.

65. Městský soud závěrem k šesté námitce uvádí, že správní orgány si mohou vyložit obsah právního jednání v rámci předběžné otázky, zda žalobkyně poskytuje poštovní služby. Proto ji z tohoto důvodu městský soud nepovažuje za důvodnou, avšak správní orgán si musí předběžnou otázku posoudit podle zákonných pravidel.
66. Městský soud k ostatním námitkám uvedených v bodech *zasedmé až zasedmnácté* konstatuje, že s ohledem na to, že není zřejmé, zda žalobkyně poskytuje poštovní služby podle ZPS, protože definice poštovní služby v ZPS není důsledná, není třeba, aby se městský soud k těmto námitkám blíže vyjadřoval. Navíc některá vypořádání jednotlivých námitek jsou kompenzována vlastním odůvodněním na námitky jiné. S ohledem na zrušení rozhodnutí správních orgánů netřeba vypořádávat se s námitkami týkající se nepřiměřené výše pokuty, jelikož je pokuta zrušena. K argumentům ohledně postupu podle podkladů neobsažených ve správním spise městský soud konstatuje, že správní spis je veden řádně a úplně. Žalobkyně se mohla ke všem podkladům vyjádřit a ze správního spisu je i zřejmé, že jí bylo několikrát nahlížení umožněno.
67. Městský soud k odkazu žalovaného na rozhodnutí zvláštního senátu konstatuje, že zvláštní senát sice v usnesení ze dne 8. 10. 2019 č. j. Konf 14/2019-14, dospěl k závěru, že je-li předmětem smlouvy poskytnutí poštovní služby, jedná se vždy o poštovní smlouvu podle ust. § 5 odst. 1 ZPS. Nicméně tento závěr byl učiněn ve sporu o příslušnost k rozhodnutí o právech a povinnostech vyplývajících z poštovní smlouvy, které mají souvislost s reklamovanou poštovní službou, když tu navíc měla poskytnout Česká pošta s. p., což byl v rozhodné době jediný určený poskytovatel všeobecných poštovních služeb. V tomto judikátu proto ani nebyla řešena otázka, zda se poštovní směrnice vztahuje i na ostatní poskytovatele poštovních služeb ve smyslu poštovní směrnice.
68. Jelikož proti rozhodnutí městského soudu je možná kasační stížnost, a nemusí se tak prima facie jednat o rozhodnutí konečné, městský soud nedospěl k závěru, že by bylo třeba pokládat předběžnou otázku k Soudnímu dvoru Evropské unie k výkladu poštovní směrnice, a to navíc za situace, kdy zde existuje bezrozporná judikatura městského soudu a

NSS, která reaguje i na rozsudek Soudního dvora Evropské unie ve věcech C-259/16 a C-260/16, na které poukazovala jak žalobkyně, tak i žalovaný. Je proto možné v intencích české právní úpravy tuto otázku dostatečně posoudit v rámci tohoto řízení.

69. S ohledem na shora uvedené důvody městský soud zrušil napadené rozhodnutí podle ust. § 78 odst. 1 s. ř. s, protože výrok a odůvodnění napadeného a prvostupňového rozhodnutí nemá dostatečný podklad v zákoně. Podle ust. § 78 odst. 4 s. ř. s. pak vrací věc žalovanému k dalšímu řízení s právním názorem, jímž bude žalovaný v dalším řízení vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). V něm se žalovaný v návaznosti na závěry obsažené v tomto rozsudku bude znovu zabývat, zda při takto zákonem definované poštovní službě je možno postihovat žalobkyni za to, že neoznámila poskytování poštovních služeb podle ZPS, a zda se skutečně jednalo o poskytování poštovních služeb.

IV. Posouzení náhrady nákladů řízení

70. Výrok o náhradě nákladů řízení vychází z ust. § 60 odst. 1 s. ř. s, podle kterého má účastník, jenž měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobkyně měla ve věci úspěch, proto jí městský soud přiznal náhradu jejích nákladů řízení. Přiznané náklady řízení představují zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč a náklady na zastoupení advokátem vyčíslené podle ust. § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů, a to za tři úkony právní služby (příprava a převzetí zastoupení, podání žaloby, podání repliky) po 3 100 Kč [§ 7 bod 5 ve vazbě na § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu] včetně tzv. režijního paušálu ve výši 3x 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu), a to navýšené o daň z přidané hodnoty ve výši 21 % z částky 10 200 Kč, jelikož právní zástupce žalobkyně doložil městskému soudu, že je plátcem této daně. Přiznaná náhrada procesních nákladů tak činí celkem 15 342 Kč. Městský soud nepřiznal jako náklad řízení ostatní vyjádření podané žalobkyní, neboť má za to, že v ostatní vyjádření pouze poukazují na jednotlivá rozhodnutí správních soudů v obdobných věcech.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou 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). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší 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 20. února 2020

JUDr. Jan Ryba, v. r.
předseda senátu