



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ing. Viery Horčicové a soudců Mgr. Kamila Tojnera a Mgr. Jiřího Lifky v právní věci žalobce: **Česká pošta, s.p.**, sídlem Politických vězňů 4, Praha 1, proti žalovanému: **Český telekomunikační úřad**, sídlem Sokolovská 219, Praha 9, o žalobě proti rozhodnutí předsedy rady Českého telekomunikačního úřadu ze dne 27. 5. 2014, č. j. ČTÚ-127 054/2013-603,

t a k t o :

I. Rozhodnutí předsedy rady Českého telekomunikačního úřadu ze dne 27.5.2014, č. j. ČTÚ-127 054/2013-603, a rozhodnutí Českého telekomunikačního úřadu ze dne 21.10.2013, č. j. ČTÚ-65 352/2012-610/XII.vyř., **se zrušují** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.

II. Žalovaný je povinen do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku nahradit žalobci náklady řízení ve výši 3.000,- Kč.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Úvod, obsah žaloby a vyjádření žalovaného

Žalobce se domáhá zrušení v záhlaví uvedeného rozhodnutí předsedy rady žalovaného, jímž byl zamítnut jeho rozklad proti rozhodnutí žalovaného, kterým žalobci byla uložena pokuta ve výši 2.000.000,- Kč za správní delikt podle § 37a odst. 2 písm. a) zákona č. 29/2000 Sb., o poštovních službách (dále jen „zákon o poštovních službách“ nebo též „zákon“), ve znění do 31. 12. 2012. Žalobci je kladeno za vinu, že se dopustil nedůvodné diskriminace při poskytování poštovních služeb, když společnosti Tesco Stores ČR a.s. poskytl v rozporu s poštovními podmínkami zvýhodněnou cenu na zásilky obsahující písemnosti adresované členům věrnostního klubu.

Žalobce tvrdí, že poštovní licenci neporušil. Vedle služby Obyčejná zásilka, prostřednictvím které plnil povinnost poskytovat základní službu Obyčejná služba (vnitrostátní) stanovenou mu licencí poskytoval též službu Obchodní psaní. Právě v rámci této neregulované služby byly zasílány zásilky v rámci programu Tesco Clubcard. Žalobce tvrdí, že nepostupoval nezákonně, když umožnil v rámci služby Obchodní psaní zasílání i takových zásilek, na které se vztahuje poštovní licence, a které tedy nikdo jiný nemůže poskytovat. K takovému postupu žalobce donutily okolnosti na unijním trhu, neboť společnost Tesco Stores dříve adresná obchodní sdělení zasílala prostřednictvím služeb Royal Mail, kterým žalobce nemohl při poskytování služby Obyčejná zásilka, resp. službou Obyčejné psaní (jedna z variant služby Obyčejná zásilka), cenově konkurovat.

Dále je žalobce přesvědčen, že jeho postupem nedošlo k nedůvodné diskriminaci. Obdobně totiž bylo umožněno zasílat přímo adresované zásilky prostřednictvím služby Obchodní psaní též dalším společnostem, k čemuž doložil ve správním řízení důkazy. Navíc služba Obchodní psaní byla poskytována bez garance termínu dodání, čímž se jednalo o službu nesrovnatelně nižší kvality oproti službě Obyčejné psaní, na kterou se vztahoval požadavek, že 95 % zásilek má být dodáno den od podání. Žalobce uzavírá, že jeho postupem nedošlo ke zvýhodnění některých zákazníků, protože služba Obchodní psaní byla dostupná všem za stejných podmínek.

Závěrem žalobce tvrdí, že odůvodnění výše uložené pokuty bylo založeno na nesprávné úvaze. Žalobce svým postupem zvýšil příjmy z poskytnutých služeb, z čehož mohli nepřímo profitovat i ostatní zákazníci, neboť náklady na jednu přepravovanou zásilku se v důsledku vyššího objemu snížily. Pokud by žalobce nenabízel zvýhodněnou službu Obchodní psaní, využívali by zákazníci služby zahraničních poskytovatelů poštovních služeb a žalobce by tedy o tyto zákazníky přišel. Zároveň žalobce svým postupem nemohl pokrýt vnitrostátní trh, neboť on jediný je oprávněn poskytovat základní poštovní službu Obyčejná zásilka, byť tak činí prostřednictvím různých vzájemně si konkurujících vlastních služeb, kterými jsou Obyčejné psaní, Firemní psaní a Obchodní psaní. Zároveň nebylo prokázáno, že by byl nějaký konkrétní subjekt postupem žalobce skutečně znevýhodněn.

Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby. Uvedl, že nikdy netvrdil, že by žalovaný nebyl oprávněn základní poštovní službu nabízet prostřednictvím více služeb, například služby Obchodní psaní. Jelikož se však jednalo o službu, jejíž poskytování je podmíněno udělením poštovní licence, byl žalobce povinen při poskytování daných služeb zamezit bezdůvodné diskriminaci zákazníků. K té v tomto případě došlo, neboť dle poštovních podmínek nebylo možné v rámci služby Obchodní psaní zasílat výpisy z nejrůznějších typů účtů (bankovních, věrnostních apod.), a tato zvýhodněná služba tedy nebyla dostupná všem zákazníkům za rovných podmínek. K výši uložené pokuty žalovaný uvedl, že se žalobce deliktního jednání dopustil ve značném rozsahu, čímž pokrýval trh poštovních služeb, neboť zneužil svého monopolu k posílení své pozice na trhu. Nelze ani souhlasit s tím, že jeho postup vedl k vyšším výnosům, z nichž mohli těžit i ostatní zákazníci, neboť při mimořádně nízké ceně poskytovaných zvýhodněných služeb je nepravděpodobné, že by výnosy významnou měrou přispěly k pokrytí fixních nákladů žalobce.

II.

Obsah správního spisu

Ze správního spisu soud zjistil následující, pro rozhodnutí ve věci podstatné skutečnosti.

Dne 2. 8. 2012 žalovaný zahájil proti žalobci řízení o uložení pokuty za správní delikt podle § 37a odst. 2 písm. a) zákona o poštovních službách, jehož se měl dopustit v únoru a březnu poskytnutím bezdůvodně výhodnějších podmínek společnosti Tesco Stores při zasílání vyúčtování členům věrnostního klubu.

Ve dnech 4. a 5. 9. 2012 provedl žalovaný kontrolu v provozovně žalobce v Ústí nad Labem, z níž vyplynulo, že na základě smlouvy o poskytování služby Obchodní psaní společnost Tesco Stores zasílala svým zákazníkům individualizovaná vyúčtování obsahující údaje o počtu nasbíraných bodů a slevové kupony. Na základě smlouvy mezi žalobcem a společností Tesco Stores byly tyto služby poskytovány za cenu 3,03 Kč.

Rozhodnutím ze dne 19. 12. 2012, č. j. ČTÚ-65 352/2012-610/IX. vyř. byla žalobci za výše uvedený správní delikt uložena pokuta ve výši 2.000.000,- Kč. Toto rozhodnutí však bylo pro nepřezkoumatelnost zrušeno rozhodnutím předsedy rady žalovaného ze dne 1. 7. 2013, č. j. ČTÚ-16 796/2013-603.

Opětovně byla žalobci uložena pokuta ve výši 2.000.000,- Kč rozhodnutím žalovaného ze dne 21. 10. 2013, č. j. ČTÚ-65 352/2012-610/XII. vyř. Žalovaný zjistil, že žalobce uzavřel se společností Tesco Stores dvě smlouvy, na základě kterých byly členům věrnostního programu Tesco Clubcard zasílány jejich výpisy stavu konta věrnostního programu v rámci služby Obchodní psaní za cenu 3,03 Kč za kus. V období února a března roku 2012 bylo takto zpracováno přibližně 1,3 milionu zásilek. Běžně však v rámci Obchodního psaní nebylo možné zasílat adresné písemnosti ve smyslu § 2 písm. l) zákona o poštovních službách. Tato služba byla běžným zákazníkům k dispozici v rámci služby Obyčejné psaní za cenu 10,- Kč za kus, přičemž množstevní sleva mohla dosáhnout maximálně 10 %. Uživatelům výplatních strojů byla účtována cena 9,5 Kč. Právě ve skutečnosti, že společnosti Tesco Stores byla služba poskytnuta za cenu výrazně nižší, spatřuje žalovaný nedůvodné zvýhodnění. Při stanovování sankce žalovaný přihlédl především k tomu, že za mimořádně nízkou cenu byly služby společnosti Tesco Stores poskytnuty ve velkém rozsahu. Žalobce se pokusil v rozporu se zákonem využít svého monopolu k tomu, aby zvýšil své zisky, což považoval žalovaný za přitěžující okolnost.

Žalobcův rozklad proti prvostupňovému rozhodnutí byl zamítnut rozhodnutím předsedy rady žalovaného ze dne 27. 5. 2014, č. j. ČTÚ-127 054/2013-603. Předseda rady žalovaného se ztotožnil se závěry prvostupňového rozhodnutí. Zejména uvedl, že žalobce naplnil skutkovou podstatu správního deliktu tím, že poskytl společnosti Tesco Stores jako zájemci o základní poštovní službu bezdůvodně nižší cenu. Pro výši uložené pokuty však byla podstatná především skutečnost, že rozsah deliktního jednání byl mimořádně velký, jelikož se jednalo o přibližně 1,3 milionu zásilek. Rozkladový orgán se neztotožnil se žalobcem, že poskytování těchto služeb automaticky snížilo cenu základních služeb; k určitému snížení fixních nákladů v přepočtu na jednu přepravenou zásilku sice teoreticky mohlo dojít, avšak při mimořádném rozdílu cen (3,03 Kč versus 10 Kč) je nepravděpodobné, že by snížení fixních nákladů díky příjmům od společnosti Tesco Stores bylo významné. Závažnost jednání je nadto zvýšena tím, že žalobce zneužil svého monopolu na základní poštovní služby, aby se zvýhodnil na trhu komerčních poštovních služeb. Smyslem uložené pokuty je mimo jiné individuálně preventivní účinek, kterého nemůže být dosaženo, pokud si pachatel spočítá, že se mu deliktní jednání vyplatí. Jakkoliv je snaha o zvýšení zisku pochopitelná z hlediska podnikatelského, nemůže se jednat o polehčující okolnost při porušení zákonných pravidel poskytování základních služeb.

III.

Posouzení věci Městským soudem v Praze

Městský soud v Praze napadené rozhodnutí v souladu s § 75 odst. 2 s. ř. s. přezkoumal v rozsahu žalobních bodů, přičemž podle § 75 odst. 1 s. ř. s. vycházel ze skutkového a právního stavu, který zde byl v době rozhodování správního orgánu. Soud rozhodl bez nařízení ústního jednání v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s., neboť žalobce ani žalovaný s tímto postupem po poučení nevyjádřily nesouhlas.

III. 1. Spáchání správního deliktu

Mezi žalobcem a žalovaným je nesporné, že žalobce poskytl společnosti Tesco Stores ČR službu zasilání adresných sdělení členům věrnostního programu Tesco Clubcard, a to za cenu výrazně nižší oproti ceníkovým sazbám za službu Obyčejné psaní. Spor mezi stranami panuje jen ohledně právní kvalifikace tohoto skutku. Soud se zabýval tím, zda žalobce naplnil skutkovou podstatu správního deliktu podle § 37a odst. 2 písm. a) zákona o poštovních službách ve znění do 31. 12. 2012, dle něž se správního deliktu dopustí držitel poštovní licence, „*který neplní zvláštní poštovní povinnost nebo ji plní způsobem, který není v souladu s § 34*“.

Dle § 34 odst. 4 zákona o poštovních službách, ve znění do 31. 12. 2012, „*[n]ení přípustné neodůvodněné zvýhodňování či znevýhodňování některých zájemců o základní služby. Sjednání odchylek od práv a povinností nebo jejich doplnění podle § 6 odst. 5 nesmí vést k neodůvodněnému zvýhodnění určitého odesílatele oproti jiným zájemcům o základní služby*“.

Nejdříve bylo třeba posoudit, zda byla společnosti Tesco Stores ČR poskytována základní služba. Podle § 2 písm. j) zákona se základními službami rozumí „*poštovní služby a zahraniční poštovní služby, které jsou vzhledem k potřebám veřejnosti pod ochranou státu zajišťovanou způsobem podle tohoto zákona*“. Dle § 3 zákona lze za úplatu poskytovat služby, jejichž předmětem je vydání písemnosti předem určené osobě, pouze postupem podle zákona, nejsou-li dány výjimky zde uvedené. Základní služby je dle § 33 odst. 1 zákona povinen poskytovat držitel poštovní licence v souladu s poštovními podmínkami.

Žalobci byla udělena poštovní licence rozhodnutím žalovaného ze dne 5. 12. 2008, č. j. 76 026/2008-608 (č. 69/2008 Poštovního věstníku). Dle bodu 1 přílohy k výroku č. II poštovní licence je základní poštovní službou mimo jiné Obyčejná zásilka vnitrostátní, která splňuje následující podmínky: (i) místo dodání je v České republice, (ii) provozovatel převzetí poštovní zásilky nestvrzuje, (iii) příjemce převzetí poštovní zásilky nepotvrzuje, (iv) provozovatel za ztrátu, poškození nebo úbytek obsahu neodpovídá.

Soud zkoumal, zda byly splněny podmínky § 3 zákona, tedy zda žalobce poskytoval společnosti Tesco Stores ČR službu, na niž se vztahuje zákonný monopol. K tomu musí být splněny dvě podmínky: (a) jedná se o písemnost, (b) která je vydána předem určené osobě. Písemností se podle § 2 písm. l) zákona rozumí sdělení v písemné podobě na listině určené konkrétní osobě. Ze správního spisu vyplývá, že individuálně určeným zákazníkům bylo zasíláno jedinečná listinná sdělení, v kterém byl uveden zejména stav bodů ve věrnostním programu adresáta a slevové kupóny, jejichž hodnota se odvíjela od stavu konta adresáta. Zároveň byly zásilky dodávány přímo jednotlivým osobám, jejichž jméno a adresa byly na zásilce uvedeny, a tedy i druhá podmínka byla splněna.

Naplnění dalších čtyř podmínek služby Obyčejná zásilka, jak jsou uvedeny v poštovní licenci, žalobce nezpochybnil. Argument uvedený v žalobě, že zásilky odeslané společností Tesco Stores ČR nedoručoval hned následující pracovní den od podání, a tedy se jednalo o službu nižší kvality, je v tomto ohledu zcela nerozhodný. Dodání druhý den od podání totiž není pojmovým znakem služby Obyčejná zásilka. Je pravdou, že žalobce měl povinnost dodat nejméně 95 % poštovních zásilek následující pracovní den po jejich podání, která vyplývá

z § 24 odst. 4 písm. d) základních kvalitativních požadavků tvořících přílohu k výroku č. V poštovní licence. Jedná se však o povinnost žalobce vůči státu, respektive žalovanému, nikoliv o součást smlouvy mezi žalobcem a jeho zákazníkem. Poskytoval-li žalobce společnosti Tesco Stores ČR službu, která materiálně odpovídala službě Obyčejná zásilka, započítávala se do ukazatele rychlosti dodání podle kvalitativních požadavků bez ohledu na případné ujednání mezi stranami smlouvy, že zásilky budou dodávány později než následující pracovní den.

Žalobce se hájil tvrzením, že může poskytovat základní službu v rámci více produktů podle svých poštovních podmínek. Soud považuje za nutné zdůraznit, že pro posouzení žalobcova jednání v této věci není podstatné, v rámci které služby dle jeho poštovních podmínek byla služba Obyčejná zásilka poskytnuta, ale zda cena pro společnost Tesco Stores ČR odpovídala obecné cenové nabídce žalobce. Zároveň žalobce nemůže úspěšně argumentovat, že pokud poskytovanou službu – odeslání listiny do 50 g za cenu do 18,- Kč - poskytuje pod jiným názvem, již se nejedná o základní službu.

Žalobce nebyl sankcionován pouze za to, že v souladu se svými ekonomickými zájmy nabízí při poskytování základních služeb určité slevy. Protizákonné je však poskytování slev, které bezdůvodně diskriminuje jednotlivé zájemce o poštovní služby.

Zákaz bezdůvodné diskriminace při poskytování poštovních služeb vyplývá z čl. 12 směrnice 97/67/ES, o společných pravidlech pro rozvoj vnitřního trhu poštovních služeb Společenství a zvyšování kvality služby (dále jen „směrnice o poštovních službách“). Podstatný je především poslední pododstavec tohoto článku, který stanoví, že *„pokud poskytovatelé všeobecných služeb uplatňují zvláštní sazby, například u služeb pro podniky, odesílatele hromadných zásilek nebo subjekty sjednocující zásilky pocházející od různých uživatelů, uplatní zásady transparentnosti a nediskriminace jak u sazeb, tak i u souvisejících podmínek. Tyto sazby se spolu se souvisejícími podmínkami použijí stejně mezi různými třetími stranami i mezi třetími stranami a poskytovateli všeobecné poštovní služby poskytujícími rovnocenné služby. Všechny tyto sazby jsou rovněž k dispozici uživatelům, zejména jednotlivým uživatelům a malým a středním podnikům, posílajícím zásilky za srovnatelných podmínek.“*

Požadavek na nediskriminační ceny vyložil opakovaně ve své judikatuře Soudní dvůr Evropské unie tak, že splňují-li různé subjekty stejná kritéria, musí jim vždy být k dispozici stejná cena za poskytovanou službu. V rozsudcích ze dne 6. 3. 2008, C-287/06, *Deutsche Post a další*, a ze dne 11. 2. 2015, C-340/13, *bpost*, se Soudní dvůr zabýval poskytováním množstevních slev. Dospěl přitom k závěru, že množstevní sleva nepředstavuje bezdůvodnou diskriminaci, musí však být dostupná všem potenciálním zájemcům o poštovní službu, kteří splňují příslušný požadavek na objem přepravy, a to i v případě, že se jedná o sdružené subjekty.

Soud se ztotožňuje s žalovaným v závěru o tom, že žalobce nevyhověl požadavku poskytovat služby za nediskriminační ceny. V rámci služby formálně označené jako Obchodní psaní totiž poskytoval službu, která sem materiálně nespádala. Podle bodu 5 poštovních podmínek k obchodnímu psaní mohou být obsahem zásilky *„pouze noviny, časopisy, knihy, brožury, katalogy, prospekty nebo tiskoviny výhradně reklamního charakteru“*. Individualizovaná sdělení o stavu účtu ve věrnostním programu však nepochybně pod tuto definici nespádají, neboť všechny jmenované formy sdělení jsou vydávány hromadně s totožným obsahem.

Tento výklad je v souladu se směrnicí o poštovních službách, která sice připouští liberalizaci trhu s reklamními sděleními, ale trvá na tom, že se nesmí jednat o individualizované písemnosti. V čl. 2 odst. 8 uvedené směrnice se jednoznačně uvádí, že adresnými reklamními sděleními jsou zprávy *„s totožným obsahem, kromě jména adresáta“* a dále že *„[ú]čty, faktury, finanční výpisy a jiná neidentická sdělení se nepovažují*

za *adresné reklamní zásilky*“. Směrnice se tak pokouší zabránit tomu, aby se pod označením reklamních sdělení skrývala základní služba Obyčejná zásilka. Též Evropská komise ve svém Sdělení o použití pravidel hospodářské soutěže na poštovní odvětví a o posouzení některých opatření státu týkajících se poštovních služeb č. 93/C 39/02 ze dne 6. 2. 1998 jako jeden z hlavních problémů pojících se k liberalizaci trhu s reklamními zásilkami uvádí „*možné zneužití stanovování tarifů a liberalizace zákazníky (vyhrazené poštovní zásilky dodávané alternativním provozovatelem jsou dodávány jako nevyhrazené adresné reklamní zásilky) obcházející vyhrazené služby*“.

Shodnou úvahu o povaze listiny „vyúčtování Tesco Clubcard“ provedl také žalovaný, není tak důvodná žalobní námitka o tom, že z rozhodnutí žalovaného není zřejmé, proč mělo být dodání předmětných zásilek zajištěno prostřednictvím služby Obyčejné psaní, jestliže obsah zásilky naplnil definici právě služby Obyčejné psaní.

Za těchto okolností mohl mít průměrný zákazník z právních předpisů i z poštovních podmínek žalobce za to, že chce-li zasílat svým zákazníkům výpisy z věrnostního konta, nemůže tak činit prostřednictvím služby Obchodní psaní. Takový zákazník by vycházel z předpokladu, že je mu k dispozici pouze služba Obyčejné psaní a případné slevy poskytované v souvislosti s této službou. Obyčejná zásilka v rámci služby Obchodní psaní nebyla „předem dostupná“, nýbrž byla poskytována pouze vybraným subjektům, které se s žalobcem smluvně dohodly na individuálních podmínkách. Za takového stavu lze konstatovat, že žalobce poskytoval službu, která materiálně splňovala kritéria základní služby, za netransparentních a bezdůvodně diskriminačních podmínek.

Na tomto závěru nemůže nic změnit ani žalobcovo tvrzení, že obdobné smlouvy jako se společností Tesco Stores ČR uzavíral i s dalšími subjekty. Stále totiž platí, že mohla existovat celá řada potenciálních zájemců o stejnou službu v obdobném rozsahu, kteří se spoléhali na údaje v poštovních podmínkách, a tedy neměli možnost vstoupit s žalobcem do zvýhodněného smluvního vztahu založeného na porušení poštovních podmínek. Žalobce by se mohl úspěšně obhájit pouze, pokud by prokázal, že zveřejnil transparentní podmínky, za kterých poskytne jakémukoliv srovnatelnému subjektu stejné zacházení jako společnosti Tesco Stores ČR. To však žalobce netvrdil a tím méně prokázal.

Bylo prokázáno, že žalobce poskytl společnosti Tesco Stores ČR základní službu Obyčejná zásilka pod označením služby Obchodní psaní, čímž společnost Tesco Stores ČR nabídl bezdůvodně výhodnější podmínky, než které by náležely ostatním zákazníkům ve srovnatelné pozici, kteří by se řídili žalobcovými poštovními podmínkami. Tím došlo k nedůvodné diskriminaci při poskytování základní služby, a žalobce tedy naplnil skutkovou podstatu správního deliktu, který mu byl kladen za vinu.

Písemnosti sice případně mohou být doručeny fakticky prostřednictvím kterékoliv služby nabízené žalobcem, avšak cena služby musí být dána jednoznačně a před odesláním zásilky, neboť způsob odeslání zásilky určuje objednatel služby nikoli poskytovatel. Svobodné rozhodnutí žalobce o tom, jaký obsah zásilek připustí u jednotlivých poštovních služeb, je tak omezeno požadavkem předvídatelnosti, který zahrnuje také zákaz diskriminace při stanovení ceny (srovnej § 37a odst. 2 zákona o poštovních službách). Žalovaný se sice výslovně nevypořádal s rozkladovou námitkou o tom, že zákon nezakazuje volbu žalobce o způsobu přepravy různých typů zásilek, avšak správní orgán není povinen se vypořádat s každou námitkou v její jednotlivosti, jestliže takové vypořádání vyplývá implicitně z již uvedených důvodů rozhodnutí správního orgánu. Pokud žalovaný konstatoval, že žalobce poskytl službu (doručení adresné zásilky) společnosti Tesco Stores ČR za cenu jinou, než kterou uvádí ve svém ceníku pro doručování adresné písemnosti a tedy za cenu nižší od ceny očekávané předpokládané potenciálními objednateli takové služby, čímž se dopustí nedovolené diskriminace, potom je přirozeně zcela nerozhodné, zda zákon (ne)přikazuje žalobci doručovat určitou listinu typem zásilky, neboť zákon zakazuje diskriminovat zájemce

o službu rozdílnou cenou, aniž by k takovému odlišnému přístupu byly dány racionální důvody. Žalobou opakovaně akceptovaná žalobní námitka o tom, že zákon neomezuje žalobce v určení formy doručení zásilky, zcela přehlíží skutkovou podstatu předmětného deliktu a tedy i důvod žalobou napadeného rozhodnutí. Není úlohou správních orgánů ani soudu řešit věcně jakékoliv námitky účastníka, jestliže taková námitka věcně nesouvisí s předmětem řízení. V této věci je žalovaný sankcionován za určení ceny poskytnuté služby (odeslání zásilek), nikoli za odeslání zásilek jako takových.

Žalobní bod o nerespektování zásady „co není zakázáno, je dovoleno“ je nedůvodný. Obsah zásilky v dané věci určuje povahu služby jak z hlediska zákona, licence, tak i poštovních podmínek žalobce a tedy i cenové nabídky. Tento žalobní bod popírá podstatu věci, tedy posouzení obsahu zásilky, povahy listiny „vyúčtování Tesco Clubcard“. Pokud by žalobce nabízel v poštovních a obchodních podmínkách dodání zásilek obsahující listiny se znaky Obyčejného psaní za cenu Obchodního psaní, potom by se nedopustil deliktního jednání podle § 37a odst. 2 zákona o poštovních službách, avšak takový hypotetický stav by byl v rozporu s existencí tehdejšího monopolu žalobce a smyslem odlišné ceny Obyčejného psaní a Obchodního psaní dle poštovních a obchodních podmínek žalobce. Žalovaný se s touto rozkladovou námitkou nevypořádal zcela přesvědčivě, jestliže pouze konstatoval, že služba Obchodní psaní není základní službou a poštovní podmínky této služby nepodléhají souhlasu žalovaného, a proto je námitka irelevantní, avšak v kontextu důvodu rozhodnutí žalovaného jako takových je patrná nepříhodnost předmětné námitky žalobce o nestanovení zákazu doručovat zásilky výhradě prostřednictvím služeb, kterými je zajišťována poštovní povinnost žalobce. Odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí na straně 7 předposlední odstavec je nutné vykládat s ohledem na skutkovou podstatu správního deliktu žalobce podle § 37a odst. 2 zákona o poštovních službách, tedy jak uvedl žalovaný, že správní orgán nesankcionoval žalobce za to, že obsah zásilky nebyl v souladu s čl. 5 a 10 Poštovních podmínek, ale za zvýhodnění společnosti Tesco Stores ČR. Ani v této části tak soud neshledává nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného.

Dále soud uvádí, že pro otázku viny nemohou být relevantní další žalobní tvrzení o tom, že žalobcův postup byl nepřímou výhodou i pro ostatní zájemce o základní služby či že se jednalo o postup pro žalobce ekonomicky výhodný. S těmito hledisky totiž zákonná skutková podstata nepočítá.

Na okraj soud podotýká, že by se rozhodná právní úprava od spáchání správního deliktu změnila, nejsou dány důvody k retroaktivní aplikaci pozdější úpravy ve prospěch žalobce. Správní deliktu, za nějž byl žalobce pokutován, totiž plně odpovídá správní delikt dle § 37a odst. 3 písm. c) zákona o poštovních službách v současném znění. Dle § 37a odst. 4 v současném znění lze za tento delikt uložit pokutu ve výši až 2.000.000,- Kč, a tedy ani v tomto ohledu k žádné změně nedošlo.

III. 2. Výše pokuty

Dále bylo třeba posoudit, zda byla přiměřená výše uložené pokuty. Pokuta byla uložena ve výši 2.000.000,- Kč, tedy na samé horní hranici zákonné sazby.

Podle § 37 odst. 2 zákona o poštovních službách ve znění do 30.6.2017 „*se při určení výměry pokuty právnické osobě se přihlédne k závažnosti správního deliktu, zejména k rozsahu takového jednání a jeho následkům*“.

Žalovaný i předseda rady žalovaného ve svých rozhodnutích odůvodnili výši pokuty tím, že deliktní jednání bylo provedeno ve velmi rozsáhlém měřítku, neboť se týkalo více než milionu zásilek; za druhé že žalobce svým postupem mohl narušit konkurenční prostředí na komerční části trhu s poštovními službami a konečně za třetí má mít pokuta individuálně preventivní účinek, a proto musí být vysoká, aby žalobce nedospěl k závěru, že se mu deliktní jednání ekonomicky vyplatí.

Ukládá-li správní orgán sankci v maximální možné výši, musí o to více přesvědčivě odůvodnit, proč byl shledán závěr o tomu odpovídající zákonodárcem předvídané závažnosti protiprávního jednání.

Pokud jde o první uvedený důvod, mezi stranami nebylo sporné, že žalobce pro společnost Tesco Stores ČR zaslal přibližně 1,3 milionu zásilek. Žalobce ani netvrdil, že tento počet není značný. Rozsáhlost jednání tedy prokázána byla.

Žalobce polemizoval s druhým uvedeným důvodem, neboť tvrdil, že pokud se měl pochybení dopustit při poskytování základní služby, na kterou má monopol, nemohl tím narušit konkurenční prostředí v oblasti liberalizovaných poštovních služeb. Správní orgán I. stupně ve svém rozhodnutí uvedl, že žalobce „využil svého monopolního postavení na poskytování služby dodání písemností, neboť takovou službu nabídl jako službu dodání adresných reklamních zásilek, která je však poskytována za jiných cenových podmínek v konkurenčním prostředí. Česká pošta tak zároveň negativně ovlivnila soutěžní prostředí na trhu poštovních služeb“ což zvyšuje závažnost jednání žalobce. Žalovaný k rozkladu uvedl, že „je třeba vzít v úvahu, že poskytování obyčejného psaní za cenu služby obchodní mohlo narušit konkurenční prostředí, ve kterém jsou poskytovány jiné než základní služby (např. služba obchodní psaní).“ Ve vyjádření k žalobě žalovaný uvedl, „že tím, že žalobce bezdůvodně vyčlenil část písemností, které byly dodávány v zásilkách, které svými parametry odpovídaly službě Obyčejné psaní spadající do jeho zákonného monopolu a tím, že dále službu dodání těchto písemností poskytoval jako službu Obchodní psaní v rámci konkurenčního trhu adresných reklamních zásilek, negativně narušil trh poštovních služeb, když posílil svoje postavení na tomto konkurenčním trhu a současně narušil konkurenční prostředí tím, že rozšířil tuto část trhu o poštovní zásilky, které spadaly do jeho monopolu.“ Vyjádření žalovaného v soudním řízení však nelze považovat za součást žalobou napadeného rozhodnutí, nejdená se o doplnění důvodů rozhodnutí, proto není ani předmětem soudního přezkumu.

V rozhodném období únor a březen roku 2012 byl stav trhu poštovních služeb takový, že žalobce měl monopol na dodávání vnitrostátních poštovních zásilek, které obsahovaly písemnosti s hmotností do 50 g za cenu do 18,- Kč, oproti tomu dodávání služby Obchodní psaní bylo realizováno na liberalizovaném trhu. Jakkoli je žalobce sankcionován za zastřenou cenovou nabídku, skutkovou podstatou deliktního jednání žalobce je, že „služby monopolu“ nabízel za „cenu trhu“. Takové jednání je v rozporu s účelem tehdejšího monopolu žalobce na daném segmentu trhu poštovních služeb – dostupnosti služby adresných poštovních zásilek do 50g za cenu do 18,- Kč, ale žalobce srozumitelně vysvětlil ekonomické důvody svého jednání určené poskytováním takových služeb zahraničním subjektem. Vzhledem k okolnostem celé věci dané monopolem žalobce a jeho deliktním jednáním má soud za to, že v rozsahu přezkumu výše pokuty je nutné určit, co je v dané věci relevantní trh (srovnej § 2 odst. 2 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže), neboť existence monopolu vylučuje hospodářskou soutěž, jestliže na „trhu monopolu“ není jiného soutěžitele. Pokud monopol poskytuje služby monopolu, tedy služby jemu výhradní, jako liberalizované služby v nemonopolní části trhu, potom nelze přijmou závěr, že takto činí na úkor soutěžitelů, neboť takové „monopolní“, v této věci však žalobcem „formálně liberalizované“ služby, ostatní soutěžitelé nejsou oprávněni poskytovat. Pokud žalobce poskytl neliberalizovanou, nesoutěžní službu, potom nemohl *negativně ovlivnit soutěžní prostředí na trhu poštovních služeb*, jak uvedl správní orgán I. stupně, jestliže poskytnuté (monopolní) služby jsou ze soutěže vyloučeny. Zároveň není zřejmé, v čem dle odvolacího správního orgánu spočívá posílení postavení žalobce na konkurenčním trhu, pokud žalobce poskytoval na trhu poštovních služeb z části služby monopolní, jestliže relevantním trhem je zde pouze trh ostatních liberalizovaných služeb, nikoli fakticky poskytované služby Obyčejná zásilka. Soud považuje úvahy správních orgánů o rozšíření trhu o služby monopolu za nesrozumitelné, není zřejmé,

zda posílení postavení žalobce na konkurenčním trhu, na kterém kromě monopolu také působí, spočívá v dosaženém příjmu, který by jinak oproti předchozímu stavu žalobce nezískal, nebo ve vytvoření ekonomické vazby se společností Tesco Stores ČR a.s., jež může být dále využita k rozšíření poskytování skutečně liberalizovaných poštovních služeb, případně zda dle žalovaného není relevantní trh omezen územím České republiky a žalobce „monopolně“ soutěží se zahraničními poskytovateli služeb.

Pokud žalobce poskytl službu, kterou nebyl v souladu s českým právním řádem oprávněn poskytnout jiný subjekt, potom není soudu zřejmý vliv protiprávního jednání žalobce na liberalizovaný trh poštovních služeb. Na volném trhu nebylo možné dle žalovaného poskytnout předmětnou službu a na možném monopolním „trhu“ byl výhradním nositelem žalobce. Následky protiprávního jednání tak nelze hledat v postavení žalobce mezi soutěžiteli, nýbrž ve vztahu k zákazníkům, objednatelům poštovních služeb. Takovou úvahu však žalovaný neučinil. Ostatně prvotním účelem zákazu klamavé nabídky dle zákona o poštovních službách je ochrana spotřebitelů a teprve poté ochrana soutěžitelů. Nesprávné vymezení relevantního trhu správními orgány vedlo k záměně chráněného zájmu, resp. subjektů takového chráněného zájmu v dané věci. Nejsou jimi soutěžitelé, nýbrž objednatelé poštovní služby Obyčejná zásilka. Ostatní poskytovatelé služeb neměli možnost chovat se stejně jako žalobce již proto, že poskytovaná služba byla výhradní službou žalobce, proto nerovné soutěžní prostředí nebylo ve skutečnosti dáno klamavou cenovou nabídkou, nýbrž bylo dáno monopolním postavením žalobce.

Co se týče žalobou napadeného posledního důvodu uložení výše pokuty, kterým je preventivní účinek, sám žalobce v žalobě opakovaně uvádí, že jeho jednání bylo motivováno především zájmem na vyšším zisku. Jakkoliv je tento zájem sám o sobě legitimní a zcela pochopitelný, nemůže sloužit jako ospravedlnění diskriminačních cen při poskytování základních služeb. Tvrdí-li žalobce, že se brání proti nekalosoutěžním praktikám zahraničních subjektů, má se bránit prostředky obrany proti nekalé soutěži v rámci soukromého práva, nikoliv porušováním svých veřejnoprávních povinností. Platí tedy, že porušuje-li žalobce své povinnosti držitele poštovní licence s cílem zvýšit svůj zisk, je zcela legitimní, ukládá-li mu žalovaný natolik vysoké pokuty, aby se mu jeho jednání vyplatit nemohlo.

Soud dospěl k závěru, že za polehčující okolnost nelze považovat ani ničím nepodložené žalobní tvrzení, že v důsledku žalobcova postupu dojde ke snížení cen za základní služby pro běžné uživatele. Zákonodárce se rozhodl, že základní služby podrobí regulaci, přičemž držitel poštovní licence bude mít právo stanovit ceny za poskytování těchto služeb tak, aby mu kompenzovaly vynaložené náklady. Není úkolem žalobce jako držitele poštovní licence, aby v rozporu se zákonem umísťoval základní služby do neregulované části trhu s poštovními službami za použití argumentu, že tím dojde ke snížení cen základních služeb. K takovému posunu je oprávněn pouze evropský nebo vnitrostátní zákonodárce.

Nadto soud přisvědčuje žalovanému, že při mimořádně nízkých cenách poskytnutých společností Tesco Stores nelze předpokládat, že by díky výnosům z těchto služeb docházelo ke znatelnému snížení fixních nákladů žalobce, které by se reálně projevilo v cenách základních služeb. Žalobce neprokázal, že by zvýšené zisky vyplývající ze smluvního vztahu se společností Tesco Stores investoval do snížení cen základních služeb, a tedy toto jeho tvrzení soud v potaz nebral.

IV.

Závěr a náklady řízení

Jelikož zákonem vymezené kritérium závažnosti protiprávního jednání dle § 37 odst. 2 zákona o poštovních službách ve znění do 30.6.2017 spočívá nejen v rozsahu jednání, ale také k jeho následkům, je zřejmé, že nepřezkoumatelnost úvahy správních orgánů o pokřivení trhu zakládá absenci úvahy o následcích deliktního jednání žalobce. Nepřezkoumatelnost jednoho z kritérií pro uložení pokuty dle § 37 odst. 2 zákona o poštovních službách v dané věci

zakládá nepřezkoumatelnost rozhodnutí jako celku, neboť v rozhodnutích správních orgánů absentuje úvaha o závažnosti jednání žalobce ve smyslu následků deliktního jednání.

Protože nepřezkoumatelnost úvahy správních orgánů o naplnění kritéria závažnosti – následků deliktního jednání založila nepřezkoumatelnost rozhodnutí obou správních orgánů, soud podle § 76 odst. 1 písm. a), § 78 odst. 3 s.ř.s. zrušil rozhodnutí předsedy rady Českého telekomunikačního úřadu i rozhodnutí Českého telekomunikačního úřadu. V dalším řízení je žalovaný podle § 78 odst. 5 s. ř. s. vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku.

Výrok o nákladech řízení vychází ze skutečnosti, že žalobce byl v řízení úspěšný, proto mu oproti žalovanému náleží náhrada nákladů řízení (§ 60 odst. 1 s.ř.s.). Žalobce uhradil soudní poplatek ve výši 3.000,- Kč, nebyl právně zastoupen.

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 nejblíže 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.

V Praze dne 19. září 2017

JUDr. Ing. Viera Horčicová v.r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení: L. H.