



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Slavomíra Nováka a soudkyň Mgr. Jany Jurečkové a Mgr. Andrey Veselé ve věci

žalobkyně

Česká pošta, s.p.
se sídlem Politických vězňů 909/4, Praha 1,

proti

žalovanému

Český telekomunikační úřad,
se sídlem Sokolovská 219, Praha 9,

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 1. 2019, č. j. ČTÚ-17 266/2019-603,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Základ sporu

1. Českému telekomunikačnímu úřadu jako správnímu orgánu prvního stupně byl dne 4. 4. 2012 doručen podnět, ke kterému byla přiložena poštovní zásilka od společnosti Tesco s obsahem dodávaná žalobkyní - Českou poštou. Obsahem této poštovní zásilky bylo vyúčtování věrnostního programu Tesco Clubcard, které obsahuje údaje o stavu bodů dané osoby, Tesco Clubcard poukázku a slevové kupony určené adresátovi tohoto vyúčtování. K vyúčtování byly přiloženy reklamní letáčky, které jsou ve vyúčtování uváděny.
2. Správní orgán prvního stupně vyšel ze zjištění, které mu bylo známo z jeho úřední činnosti, a sice že České poště udělil poštovní licenci a žalobkyně byla držitelkou poštovní licence v době, kdy se správního deliktu dopustila, jakož i v době podání žaloby (pozn. soudu). Správní orgán prvního stupně provedl u žalobkyně státní kontrolu, z níž vyplynulo, že žalobkyně poskytla společnosti Tesco poštovní službu, jejímž účelem bylo dodání poštovních zásilek obsahujících vyúčtování Tesco Clubcard. Hmotnost těchto poštovních zásilek byla nižší než 50 g. Poštovní zásilky byly dodávány v rámci poštovní služby s obchodním názvem „Obchodní psaní“ na základě dohody o podmínkách podávání poštovních zásilek - obchodní psaní číslo 982807-1899/2011 uzavřené dne 21. 9. 2011. Z této dohody vyplývá, že podávané zásilky mají být označeny textem, který byl uveden na poštovní zásilce přiložené k podnětu.
3. Z vyjádření společnosti Tesco správní orgán prvního stupně zjistil, že v daném období pro podání poštovních zásilek „Obchodní psaní“ byla dohodnuta pro objem nad 5 000 000 kusů cena 3, 03 Kč za kus bez DPH, za zpracování zakázky - svazkování zásilek byla účtována cena 0, 13 Kč za kus bez DPH.
4. Správní orgán prvního stupně dále zjistil, že zásilky s vyúčtováním Tesco Clubcard byly předány žalobkyni dne 20. 2. 2012; podle přepravních dokladů bylo předáno celkem 52 palet těchto zásilek o hmotnosti brutto 29 000 kg.
5. Správní orgán prvního stupně na základě takto zjištěných skutečností dospěl k závěru, že žalobkyně jako držitelka poštovní licence zvýhodnila společnost Tesco jako zájemce o poštovní službu, jejímž účelem bylo dodání poštovních zásilek obsahujících písemnost ve smyslu § 2 písm. l) zákona č. 29/2000 Sb., o poštovních službách a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o poštovních službách“), kterou bylo vyúčtování Tesco Clubcard tím, že tuto službu v období únor až březen 2012 poskytla v rámci jiné poštovní služby za cenu nižší, než veřejně nabízela ve svých poštovních podmínkách ostatním zájemcům o službu, jejímž účelem je dodání písemností. Vzhledem k tomu, že toto zvýhodnění oproti jiným zájemcům o základní služby neodůvodňuje žádná skutečnost, žalobkyně porušila povinnost podle § 33 odst. 4 věty první zákona o poštovních službách ve znění účinném do 31. 12. 2012 a dopustila se tak správního deliktu podle § 37a odst. 2 písm. a) zákona o poštovních službách ve znění účinném do 31. 12. 2012, spočívajícího v tom, že poštovní

povinnost byla plněna způsobem, který není v souladu s § 33 zákona o poštovních službách.

6. Správní orgán prvního stupně vydal dne 19. 12. 2012 rozhodnutí, které bylo na základě rozkladu podaného žalobkyní rozhodnutím správního orgánu druhého stupně ze dne 1. 7. 2013, č. j. ČTÚ-16 796/2013-603 zrušeno a správnímu orgánu prvního stupně vráceno k novému projednání. V dalším řízení správní orgán prvního stupně rozhodnutím ze dne 21. 10. 2013, č. j. ČTÚ 65352/2012-610/XII vyř. uznal žalobkyni odpovědnou za spáchání správního deliktu podle § 37a odst. 2 písm. a) zákona o poštovních službách pro porušení povinnosti stanovené v § 33 odst. 4 zákona o poštovních službách a uložil jí pokutu ve výši 2 000 000 Kč. Rozhodnutím žalovaného ze dne 27. 5. 2014, č. j. ČTÚ-127 054/2013-603 bylo toto rozhodnutí potvrzeno.
7. Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalovaného správní žalobu, o níž rozhodl Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 19. 9. 2017, č. j. 10A 98/2014-40, kterým rozhodnutí žalovaného i správního orgánu prvního stupně zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.
8. Z rozsudku ze dne 19. 9. 2017, č. j. 10A 98/2014-40, vyplývá, že Městský soud v Praze (dále také jen jako „městský soud“ nebo jen „soud“) vyšel ze zjištění, že žalobkyně poskytla společnosti Tesco Stores ČR službu zasílání adresných sdělení členům věrnostního programu Tesco Clubcard, a to za cenu výrazně nižší oproti ceníkovým sazbám za službu „Obyčejné psaní“. 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“*.
9. Jak městský soud v uvedeném rozsudku konstatoval, žalobkyni 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.
10. Soud zkoumal, zda byly splněny podmínky § 3 zákona, tedy zda žalobkyně poskytovala společnosti Tesco Stores ČR službu, na niž se vztahuje zákonný monopol. Jak uvedl, 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 vyplynulo, že individuálně určeným zákazníkům byla zasílána jedinečná listinná sdělení, ve kterých 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, obě podmínky vzal za splněné.
11. Žalobkyně nebyla sankcionována za to, že v souladu se svými ekonomickými zájmy nabízela při poskytování základních služeb určité slevy. Protizákonné bylo poskytování slev, které bezodůvodně diskriminovalo jednotlivé zájemce o poštovní služby.
12. Zákaz bezodůvodné diskriminace, jak dále městský soud uvedl v odůvodnění rozsudku, 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.“*

13. 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.
14. Soud se ztotožnil s žalovaným v závěru o tom, že žalobkyně nevyhověla požadavku poskytovat služby za nediskriminační ceny. V rámci služby formálně označené jako „Obchodní psaní“ totiž poskytovala službu, která sem materiálně nespadala. 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 nespadají, neboť všechny jmenované formy sdělení jsou vydávány hromadně s totožným obsahem.
15. Městský soud v Praze se dále zabýval odůvodněním uložené pokuty a uvedl: *„[j]elikož 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.“*
16. Nepřezkoumatelnost úvahy správních orgánů o naplnění kritéria závažnosti následků deliktního jednání založila, podle závěrů uvedených v citovaném rozsudku, nepřezkoumatelnost rozhodnutí obou správních orgánů, městský soud proto podle § 76 odst. 1 písm. a), § 78 odst. 3 s.ř.s. zrušil jak rozhodnutí žalovaného, tak i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně.
17. Na základě shodně zjištěného skutkového stavu pak správní orgán prvního stupně žalobkyni rozhodnutím ze dne 9. února 2018, č. j. ČTÚ-65352/2012-610/XVI vyř., uložil pokutu ve výši 2 000 000 Kč a povinnost k náhradě řízení.
18. Žalobkyně podala proti rozhodnutí rozklad, o němž rozhodl žalovaný napadeným rozhodnutím.

II.

Obsah žaloby a vyjádření žalovaného

19. V podané žalobě žalobkyně vznesl tři žalobní námitky:

- A) Rozhodnutí o vině vychází z nerespektování zásady „co není zakázáno, je dovoleno“.
- B) Rozhodnutí o vině vychází z nesprávného výkladu pojmu „neodůvodněné zvýhodnění zájemce o základní služby“.
- C) Rozhodnutí o výši trestu vychází z nesprávného hodnocení následků sankcionovaného jednání.

20. A) K porušení zásady „co není zakázáno, je dovoleno“ žalobkyně uvedla, že v době, kdy došlo k sankcionovanému jednání, byla v postavení držitele poštovní licence. Obsahem poštovní licence byly podle zákona o poštovních službách ve znění účinném do 31. 12. 2012: 1) povinnost zajistit všeobecnou dostupnost základních služeb na celém území České republiky („poštovní povinnost“), 2) výhradní oprávnění provozovat poštovní služby podle § 18 odst. 2 zákona o poštovních službách ve znění účinném do 31. 12. 2012, tedy poštovní služby, jejichž předmětem bylo dodání písemností s hmotností do 50 g a cenou do 18,- Kč („poštovní oprávnění“).

21. Seznam základních služeb, na které se vztahuje poštovní povinnost, byl stanoven přílohou k výroku č. II rozhodnutí Českého telekomunikačního úřadu č. j. 76 026/2008-608. Jednou z takto stanovených základních služeb byla i služba nazvaná jako „Obyčejná služba (vnitrostátní)“. Znaky této služby byly vymezeny následovně:

- 7) místo dodání je v České republice
- 8) provozovatel převzetí poštovní zásilky nestvrzuje
- 9) příjemce převzetí poštovní zásilky nepotvrzuje
- 10) provozovatel za ztrátu, poškození nebo úbytek obsahu neodpovídá

22. Poštovní povinnost ve výše uvedeném rozsahu žalobkyně plnila prostřednictvím poštovní služby „Obyčejná zásilka“. Vedle toho poskytoval poštovní službu Obchodní psaní určenou pro vybrané typy zásilek. Obecné parametry této služby odpovídají vymezení základní služby „Obyčejná služba (vnitrostátní)“, nejedná se však o službu, jejímž prostřednictvím by byla plněna poštovní povinnost.

23. Žalobkyně namítla, že žalovaný zcela nesprávně a bez zjevného důvodu slučuje obsah poštovní povinnosti a poštovního oprávnění.

24. Žalobkyně vytkl žalovanému, že vychází z neodůvodněného závěru, že v případě poštovní zásilky obsahující vyúčtování Tesco Clubcard se jedná o písemnost ve smyslu § 2 písm. l) zákona o poštovních službách a nikoliv o tzv. adresné reklamní sdělení. Žalovaný vyšel z toho, že v rámci poskytnutí služby, kterou žalobkyně poskytla společnosti Tesco, se jednalo o zásilku dle § 2 písm. l) zákona o poštovních službách, která splňovala podmínky pro doručování v rámci služby dle poštovní licence, je nutno dovodit, že její doručování probíhalo v rámci základní služby, odpovídá tedy službě „Obyčejné psaní“ (jedna z variant služby „Obyčejná zásilka“) a měla tak být poskytnuta.

25. Žalobkyně připustila, že se na zásilky Tesco Clubcard vztahovalo její poštovní oprávnění (tyto zásilky nemohly být v ČR podány u jiného provozovatele poštovních služeb), namítá však, že není zřejmé, z čeho žalovaný dovozuje, že dodání těchto zásilek mělo (muselo) být zajištěno prostřednictvím služby „Obyčejné psaní“.
26. Zákon o poštovních službách ani výše citovaná definice základní služby „Obyčejná služba (vnitrostátní)“ nehovoří o tom, že by písemnosti musely být dodávány výhradně prostřednictvím služeb, jejichž prostřednictvím je zajišťována poštovní povinnost. Skutečnost, že obsahem zásilky je písemnost, je z hlediska posouzení toho, zda měla být pro poskytnutí služby využita některá ze služeb, jejichž prostřednictvím je zajišťována poštovní povinnost či nikoli, zcela irrelevantní.
27. Žalobkyně umožnila prostřednictvím služby „Obchodní psaní“ dodávat písemnosti, jejichž obsahem jsou informace určené členům zákaznických a věrnostních klubů odesílatele s informací o uskutečněných nákupech a členských výhodách, neboť jde o informace jednoznačně reklamního charakteru, tj. ve smyslu informací směřujících k podpoře prodeje odesílatele. K tomu žalobkyně uvedla, že nabízet dodání tohoto typu písemností v kategorii „Obchodní psaní“ (tzv. direct mail neboli adresné reklamní zásilky) bylo běžnou praxí v jiných státech a žalobkyně tak byla vystaven přímé konkurenci ze strany zahraničních operátorů.
28. Žalobkyně trvala na tom, že
- a) žádný právní předpis nezakazoval poskytovat službu, jejímž předmětem je dodání písemností prostřednictvím této poštovní služby,
 - b) resp. nezakazoval využití komerční služby (typu „Obchodní psaní“) pro zasílání zásilek analogických základní službě (typu Obyčejná zásilka“) a
 - c) žádný právní předpis neukládal žalobkyni umožnit dodání písemností pouze prostřednictvím služby, jejímž prostřednictvím je zajišťována poštovní povinnost.
29. Jak žalobkyně dále uvedla to, že ve většině případů zásilky dodávané prostřednictvím služby „Obchodní psaní“ nespádaly pod výhradu žalobkyně (nevztahovalo se na ně poštovní oprávnění), neznamená, že žalobkyně nemohla prostřednictvím této služby dodávat i zásilky, které mohla dodávat výhradně ona (disponovala ve vztahu k nim poštovním oprávněním). Písemnosti mohou být přepravovány prostřednictvím každé z poštovních služeb nabízených žalobkyní, ať již se jedná o službu „Obyčejné psaní“, službu „Obchodní psaní“ nebo o službu „Balík Do ruky“. Z tohoto pohledu je zcela nerozhodné, zda je obsahem zásilky písemnost nebo adresné reklamní sdělení, závěr správního orgánu, podle něhož je obsah vyúčtování Tesco Clubcard písemností je pro toto správní řízení zcela irrelevantní. Je na svobodném rozhodnutí žalobkyně, jaký obsah zásilek připustí u jednotlivých poštovních služeb, pokud tato kritéria uplatňuje vůči všem svým zákazníkům bez rozdílu, přičemž takovým způsobem žalobkyně ke službě vždy přistupovala, a to v souladu se zákonem a ustanovením poštovních podmínek. Skutečnost, že byla nabízena souběžně služba základní („Obyčejná zásilka“) a nezákladní, komerčního charakteru („Obchodní psaní“) nijak nevylučuje, že by obsah, který se odesílatel rozhodne zaslat, nemohl být zasílán kteroukoli z těchto služeb, a to právě v závislosti na volbě odesílatele. Žalobkyně k tomu uvedla, že žádným právním předpisem nebyla stanovena povinnost odesílatele využívat pro konkrétní obsah zásilky pouze základní služby a stejně tak nebyla

žádným právním předpisem stanovena odpovídající povinnost, která by žalobkyni zakazovala akceptovat příslušný požadavek odesílatele.

30. Žalobkyně trvala na tom, že skutečnost, že jiní provozovatelé nemohli dodávat zásilky do 50 g s cenou do 18,- Kč, pokud byly podány v ČR, neznamená, že žalobkyně nemohla tyto zásilky dodávat prostřednictvím jiné služby, než služby, kterou byla zajišťována poštovní povinnost.
31. Žalobkyně uvedla, že písemnost, představovaná v projednávaném případě vyúčtováním Tesco Clubcard, obecně pak jakýmkoliv písemným sdělením na listině určené konkrétní osobě majícím reklamní charakter mohla být dodávána jak prostřednictvím základní služby (např. obyčejná zásilka), tak i prostřednictvím jiné, „nezákladní“ poštovní služby (např. „Obchodní psaní“), aniž by toto bylo v rozporu se zákonem o poštovních službách. Zároveň neexistovala právní povinnost žalobkyně dodávat reklamní písemnosti výhradně prostřednictvím základní služby.
32. B) K výkladu pojmu „neodůvodněné zvýhodnění zájemce o základní služby“ žalobkyně uvedla, že postupovala ve všech případech, kdy obsahem zásilky měly být písemnosti, jejichž obsahem jsou informace určené členům zákaznických a věrnostních klubů odesílatele s informací o uskutečněných nákupech a členských výhodách stejným způsobem. V souladu s ustanovením zákona Prostřednictvím služby „Obchodní psaní“ tak ve stejné době zajistila i dodání písemností společnosti Blažek, s.r.o., společnosti Shell Czech Republic, a.s. a společnosti Baťa, a.s., které rovněž obsahovaly slevové kupony, obdobné kuponům zasílaným v rámci zásilek Tesco Clubcard společnosti Tesco Stores ČR, a.s. Důkazy k tomuto tvrzení doložila v rámci správního řízení ke svému vyjádření ze dne 24. 9. 2012.
33. Nižší cena služby „Obchodní psaní“ (oproti ceně za službu „Obyčejné psaní“) vyplývá z nižší kvality této služby, které se odráží v podstatně nižších nákladech na její poskytnutí. Žalobkyně namítla, že výrok, podle něhož zvýhodnila společnost Tesco Stores ČR, a.s. jako zájemce o poštovní službu, jejímž účelem bylo dodání poštovních zásilek obsahujících písemnost ve smyslu § 2 písm. l) zákona o poštovních službách, kterou bylo vyúčtování Tesco Clubcard, tím, že jí tuto službu v období únor až březen 2012 poskytla za cenu nižší, než nabízela ostatním zájemcům o službu, jejímž účelem je dodání písemnosti, neodpovídá skutečnosti. Žalobkyně nabídla společnosti Tesco Stores ČR, a.s. tuto službu za stejných podmínek jako dalším společností požadujícím dodání stejného typu písemnosti. Vada napadeného rozhodnutí podle žalobkyně spočívá v tom, že žalovaný nerespektuje skutečnost, že žalobkyně nabízí dodání písemnosti i prostřednictvím jiných služeb, než je služba „Obyčejné psaní“.
34. Žalobkyně dále zdůraznila, že všichni zájemci o zasílání reklamních písemností měli shodně možnost zvolit si pro zaslání takových písemností buď základní službu, nebo službu „Obchodní psaní“. Pokud zvolili základní službu, pak měli k této službě rovný přístup, včetně rovných pravidel pro stanovení ceny služby. Všem zájemcům o zasílání reklamních písemností byla jako alternativa k dražší základní službě poštovními podmínkami shodně vyhlášením poštovních podmínek nabízena možnost využití „nezákladní“ služby „Obchodní psaní“.
35. Skutečnost, že si společnost Tesco zvolila pro zaslání reklamních písemností cenově výhodnější služby „Obchodní psaní“, není zvýhodněním zájemce o základní službu, neboť 1/ služba „Obchodní psaní“, o níž měla spol. Tesco zájem, není základní službou, a 2/

podmínky přístupu ke službě „Obchodní psaní“ a cenové podmínky této služby měla spol. Tesco shodné se všemi potencionálními zájemci o tuto službu, resp. v obecné rovině se zájemci o zasílání reklamních písemností.

36. C) K námitce nesprávného hodnocení následků jednání žalobkyně, žalobkyně uvedla, že umožnění dodání písemnosti, jejichž obsahem jsou informace určené členům zákaznických a věrnostních klubů odesílatele s informací o uskutečněných nákupech a členských výhodách prostřednictvím služby „Obyčejné psaní“ nebo „Obchodní psaní“ nemělo žádný dopad do ceny základních služeb pro koncové uživatele. Horní hranice cen základních služeb byla určena cenovou regulací, která byla jediným hlediskem, kterým se žalobkyně při stanovení cen základních služeb do 31. 12. 2012 řídila. Cena účtovaná za služby poskytované společnosti Tesco Stores ČR, a.s. se promítla pouze do hospodářského výsledku žalobkyně.
37. Alternativou před kterou žalobkyně stála, nebylo poskytování služby jako „Obyčejné psaní“, ale neposkytování služby vůbec (pokud by žalobkyně nabídla cenu takřka trojnásobně vyšší oproti zahraniční konkurenci, rozhodně by nemohla očekávat, že klient přejde od konkurence k žalobkyni). Za situace, kdy žalobkyně poskytla poštovní služby jako „Obchodní psaní“ byla část fixních nákladů na poskytování poštovních služeb automaticky alokována k této službě, snížily se fixní náklady alokované k základní poštovní službě „Obyčejné psaní“, což mělo za následek snížení jednotkových nákladů na službu „Obyčejné psaní“, nikoli jejich zvýšení. Jednotkové náklady na poskytování služby „Obyčejné psaní“ by byly vyšší v případě, že by k dodání předmětných zásilek ze strany žalobkyně nedošlo, než jaké byly v důsledku toho, že zásilky byly dodány prostřednictvím služby „Obchodní psaní“. Následek sankcionovaného jednání byl tedy přesně opačný, než jaký uvádí správní orgán a z postupu žalobkyně tak profitovali všichni zájemci o základní služby.
38. K výši uložené pokuty žalobkyně dále uvedla, že správní orgán jí uložil pokutu v maximální možné výši, přičemž rozsah protiprávního jednání označil za mimořádně veliký s ohledem na množství zásilek. Z pouhého počtu 1,3 milionu zásilek podaných odesílatelem může plynout dojem velkého rozsahu, nicméně tento počet je třeba zohlednit v poměru k celkovému počtu v roce 2012 přepravovaných Obyčejných zásilek, kterých bylo v roce 2012 přepravováno téměř 405 milionů, a tedy objem v jakém mělo dojít k tvrzenému deliktnímu jednání, představuje pouhé 0,0032 %, tedy jde o objem ve skutečnosti nepatrný.
39. Žalobkyně vytkla žalovanému, že nepřihlédl k následujícím polehčujícím okolnostem:
- Služba „Obchodní psaní“, která byla zřízena od 1. 1. 2002, byla od počátku zřízena jako komerční alternativa pro základní poštovní služby, zásilky, které jí od počátku byly zasílány, mohly být v minulosti zasílány výhradně v mezích základní poštovní služby, a tedy pohlíženo evidentně pokřivenou optikou správního orgánu by samotná tato změna (tj. zavedení nové služby Obchodní psaní), mělo být deliktním jednáním, neboť od počátku došlo k vyčlenění těchto zásilek na úkor základních poštovních služeb, a to za ceny odpovídající trhu a tedy slovy správního orgánu „zvýhodnění některých zájemců o základní služby“. Tuto skutečnost však správní orgán za celých 12 let poskytování služby Obchodní psaní za deliktní jednání nepovažoval a ani jednou nezahájil přezkoumávání případného deliktního jednání.

Společnost Tesco v době podání předmětných zásilek nebyla zájemcem o základní službu. Byla to právě společnost Tesco, kdo v mezích vyhlášených poštovních podmínek služby „Obchodní psaní“, v souladu s ustanovením § 4 poštovního zákona, požadoval sjednání služby „Obchodní psaní“ (a žádné jiné), čímž definoval obsah poštovní smlouvy v souladu s vyhlášenými poštovními podmínkami. Žalobkyně byla povinna tuto žádost akceptovat, a tedy nebyla tím, kdo by aktivně nabízel tvrzené obcházení základní služby.

Žalobkyně postupovala v souladu se svou povinností dle zákona o státním podniku (tj. péči řádného hospodáře) a ve svůj prospěch převedla příjmy, které jinak plynuly zahraničním poštovním operátorům. Tímto způsobem uplatnila své ekonomické zájmy na konkurenčním celoevropském trhu tohoto typu zásilek ve prospěch České republiky a tedy celé veřejnosti, neboť jejím hospodařením je hospodařením s majetkem státu.

Bezprostředně poté, co správní orgán v rámci své kontrolní činnosti označil postup žalobkyně za deliktní jednání, došlo ze strany žalobkyně k úpravě poštovních podmínek služby „Obchodní psaní“ tak, aby do budoucna bylo zamezeno opakování obdobné situace a riziku dalšího postihu. Tímto okamžikem také zcela ztratila na významu preventivní složka trestu, neboť žalobkyně již před sedmi lety (s účinností od 1. 9. 2013 upravila podmínky této služby vložím ustanovení odst. 5, a to právě na základě konzultací se správním orgánem: *„Za sdělení reklamního charakteru se pro účely těchto poštovních podmínek považují i informace určené členům zákaznických a věrnostních klubů odesílatele s informací o uskutečněných nákupech a členských výhodách.“*

Přestupkové řízení vedené správním orgánem je vedeno nepřiměřeně dlouho dobu, čímž se jednak postupně snižuje význam ukládaného trestu a potažmo celého řízení (a to i s ohledem na mezitím proběhlou plnou liberalizaci poštovních služeb), a jednak je žalobkyně poškozována na svém právu na přiměřenou délku řízení.

40. Žalovaný v písemném vyjádření k podané žalobě uvedl, že na rozdíl od žalobkyně považuje za klíčové, že obsahem předmětných poštovních zásilek byla písemnost, přičemž z hmotnosti poštovní zásilky a ceny poskytnuté služby vyplývá, že podmínkou pro poskytování takové služby byla poštovní licence (podle § 18 odst. 2 zákona o poštovních službách byla podmínkou provozování poštovní služby, jejímž účelem je dodání písemnosti, poštovní licence). Z této skutečnosti žalovaný dovozuje, že takové poštovní zásilky mohly být dodávány pouze za podmínek stanovených zákonem o poštovních službách a pouze držitelem poštovní licence, a to za dodržení povinností vyplývajících ze zákona o poštovních službách. Tento závěr tedy žalovaný dovozuje z ustanovení zákona, a nikoliv z definice základní služby, jak tvrdí žalobkyně.
41. Žalovaný netvrdí, že by žalobkyně nemohla písemnosti dodávat i v rámci jiné poštovní služby, než je obyčejná zásilka. V případě, že by se však jednalo o písemnosti spadajícími do monopolu vyhrazeného pro držitele poštovní licence, byla by žalobkyně oprávněna takovou poštovní službu poskytovat podle § 18 odst. 2 a 3 zákona výhradně jako držitel poštovní licence a při jejím poskytování by se na ni vztahovaly povinnosti držitele poštovní licence.
42. Žalovaný odkázal na Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 97/67/ES o společných pravidlech pro rozvoj vnitřního trhu poštovních služeb Společenství a zvyšování kvality služby (dále jen „Směrnice“) a to na čl. 2 odst. 8 a čl. 7 odst. 2, z nichž dovodil, že zavedení poštovní služby „Obchodní psaní“ neporušovalo monopol stanovený pro dodávání písemností zákonem o poštovních službách, tato poštovní služba nebyla určena pro

zasílání písemností, ale pro zasílání totožných reklamních sdělení lišících se pouze adresou a oslovením. Zavedení a poskytování této služby tak nebylo samo o sobě správním deliktem.

43. V projednávané věci však obchodní společnost Tesco Stores ČR a.s. předala žalobkyni k dodání poštovní zásilky, jejichž obsahem byla písemnost s různým obsahem pro různé adresáty. Tyto poštovní zásilky nenaplnovaly předpoklady pro poskytnutí poštovní služby „Obchodní psaní“, které mohou obsahovat pouze tiskoviny výhradně reklamního charakteru totožného obsahu podle bodů 5 a 6 poštovních podmínek. Obchodní společnost Tesco Stores ČR a.s. tak měla zájem o dodávání poštovních zásilek, jež spadají do monopolu držitele poštovní licence, který v dané době nabízel pro jejich dodávání základní službu „Obyčejná zásilka“.
44. Žalobkyně zákazníkům zasílajícím písemnosti obsahující výpis z klientského účtu a zároveň s ním i reklamní sdělení poskytl jinou poštovní službu než těm, kteří zasílají např. výpis z bankovního účtu nebo informaci o využívání služeb (vyúčtování), jejichž součástí obvykle jsou rovněž i reklamní sdělení v podobě nabídky nebo propagace dalších služeb. Již vlastní členění na různé druhy písemností považuje žalovaný za diskriminační a za jednání v rozporu se zákonem o poštovních službách.
45. Žalobkyně svým jednáním pro jeden druh písemností umožnila zasílání jinou poštovní službou. Ostatním zájemcům o dodání písemností toto nenabízela, přičemž neuvedla jediný důvod, proč by měly být zvýhodněny jen tyto písemnosti. Poskytla tak jednomu zájemci zvýhodnění, přičemž žádným způsobem neodůvodnila a neospravedlnila, proč totožnou službu nenabízel i jiným zájemcům o dodání písemností.
46. Jednání, za které byla pokuta ve správním řízení uložena, je doposud, tedy i dle stávající právní úpravy, považováno za přestupek a žalobkyně se jej tudíž může opětovně dopustit. Uložení sankce v nejvyšší možné výši žalovaný považuje za nezbytné, a to zejména i s ohledem na to, že žalobkyně si zjevně dosud neuvědomila závažnost svého jednání. Jen samotná délka dosavadního řízení tudíž nebyla dostatečná k tomu, aby byla zjednána náprava, a uložení peněžité sankce je v tomto případě odůvodněno. Žalovaný má za to, že je odůvodněné i uložení peněžité sankce v maximální výši, neboť k tomuto byly splněny podmínky a délka řízení v tomto případě žádným pozitivním způsobem neovlivnila postoj žalobce ani nesnížila efektivitu ať již represivní nebo preventivní složky uloženého trestu.

III.

Posouzení žaloby

47. Městský soud v Praze ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, po vyčerpání řádných opravných prostředků a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Soud přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí i řízení, které mu předcházelo, v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.), přitom vycházel ze skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí. Jiné vady, k nimž by byl povinen přihlédnout z moci úřední, soud neshledal a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.
48. Mezi účastníky nebylo sporu a z obsahu správního spisu se podává, že žalobkyně jako držitel poštovní licence v roce 2012 poskytla společnosti Tesco Stores poštovní službu, jejímž předmětem bylo dodání poštovních zásilek obsahujících vyúčtování věrnostního programu Tesco Clubcard, které obsahovalo údaj o stavu věrnostních bodů adresáta,

slevové kupony a reklamní letáky. Hmotnost zásilek byla nižší než 50 gramů. Poštovní zásilky byly dodávány jako poštovní služba označená „Obchodní psaní“. Zásilky byly předány dne 20. 2. 2012 v počtu asi 1,3 milionu kusů.

49. Soud provedl důkaz poštovními podmínkami žalobkyně, které byly platné od 1. 1. 2012, z jejich obsahu se podává, že žalobkyně poskytuje službu obchodní psaní s tím, že jde o službu, kdy obsahem zásilky mohou být pouze noviny, časopisy, knihy, brožury, katalogy, prospekty nebo tiskoviny výhradně reklamního charakteru, součástí zásilky mohou být i drobné předměty nepatrné ceny. Zásilku bylo možno podat jen na základě písemné dohody o podmínkách podávání obchodního psaní, jejíž vzor byl uveden v příloze poštovních podmínek.
50. Podle § 2 písm. j) zákona o poštovních službách (ve znění účinném do 31. 12. 2012, *pro účely tohoto zákona se rozumí základními službami poštovní služby a zahraniční poštovní služby, které jsou vzhledem k potřebám veřejnosti pod ochranou státu zajišťovanou způsobem podle tohoto zákona.*
51. Podle § 2 písm. l) tohoto zákona *pro účely tohoto zákona se rozumí písemností sdělení v písemné podobě na listině určené konkrétní osobě.*
52. Podle § 3 tohoto zákona, *poskytovat za úplatu služby, jejichž účelem je vydání písemnosti předem určené osobě, nebo takové služby nabízet, lze jen za podmínky, že jsou nebo mají být poskytovány podle tohoto zákona.*
- Podle § 19 zákona, (1) *Obsahem poštovní licence je*
- a) *povinnost zajistit všeobecnou dostupnost základních služeb na celém území České republiky (dále jen "poštovní povinnost"),*
- b) *oprávnění provozovat poštovní služby podle § 18 odst. 2 (dále jen "poštovní oprávnění").*
- (2) *Český telekomunikační úřad (dále jen "Úřad") zveřejní v Poštovním věstníku, které poštovní služby a které zahraniční poštovní služby jsou vzhledem k potřebám veřejnosti základními službami.*
53. Podle § 33 odst. 4 zákona, *není 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.*
54. Městský soud předně konstatuje, že v projednávané věci neshledal důvody, pro které by bylo namístě odklonit se od závěrů, k nimž dospěl desátý senát zdejšího soudu v předcházejícím rozsudku.
55. Městský soud vyšel ze zjištění, že individuálně určeným zákazníkům byla zasílána jedinečná listinná sdělení, ve kterých 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. Byly tedy splněny podmínky § 3 zákona, neboť žalobce poskytoval společnosti Tesco Stores ČR službu, na niž se vztahuje zákonný monopol, neboť se jednalo o písemnost, která je vydána předem určené osobě. Písemností se přitom podle § 2 písm. l) zákona rozumí sdělení v písemné podobě na listině určené konkrétní osobě.

56. Jak již uvedl městský soud v rozsudku ze dne 19. 9. 2017, č. j. 10A 98/2014-40, „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.“ Jinak řečeno, pokud někteří zájemci mohli na základě uzavřené dohody, posílat levněji písemnosti předem určené jiné osobě, avšak jiní zájemci takovou možnost využít nemohli, jedná se ze strany žalobce o jednání diskriminační.
57. Žalobce poskytl společnosti Tesco Stores ČR základní službu Obyčejná zásilka pod označením služby „Obchodní psaní“, čímž společnosti 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.
58. Jak uvedl Městský soud v Praze ve shora uvedeném rozsudku: „[z]ákaz 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.“
59. 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.
60. 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.
61. 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 zákaznické (vyhrazené poštovní zásilky dodávané alternativním provozovatelem jsou dodávány jako nevyhrazené adresné reklamní zásilky) obcházející vyhrazené služby“. S citovanou argumentací se městský soud zcela ztotožňuje.

62. K jednotlivým žalobním námitkám pak městský soud konstatuje následující.
63. Porušení zásady „co není zakázáno, je dovoleno.“
64. Zákaz diskriminace explicitně vyplývá z citovaného § 33 odst. 4 zákona. Zvýhodňovat některé zájemce o poštovní služby je zákonem zakázáno. Žalobkyně se zakázaného – diskriminačního jednání dopustila a proto se zásady legální licence dovolávat nemůže.
65. Neobstojí argumentace, že žalobkyně nabízela souběžně službu základní (Obyčejná zásilka) a nezákladní komerčního charakteru (Obchodní psaní). Podle vlastních podmínek žalobkyně obsahem obchodního psaní mohly být pouze noviny, časopisy, knihy, brožury, katalogy, prospekty nebo tiskoviny výhradně reklamního charakteru. Na základě dohody se společností Tesco Stores však žalobkyně za cenu obchodního psaní doručovala obyčejné zásilky.
66. Není pravdou, že odesílatel mohl využít jakoukoli z nabízených služeb. Službu Obchodní psaní bylo možno využít právě jen k odesílání tiskovin reklamního charakteru. Svobodné rozhodnutí žalobkyně o tom, jaký obsah zásilek připustí u jednotlivých poštovních služeb, bylo omezeno požadavkem předvídatelnosti, který zahrnuje také zákaz diskriminace při stanovení ceny.
67. Na tom nic nemění ani tvrzení žalobkyně o nižší kvalitě služby (bez garance doby dodání). Podstatné je, že odesílatel obyčejné zásilky nemohl bez dalšího využít službu obchodní psaní a za doručení zásilky zaplatit stejnou částku, jako zaplatil ten, kdo s žalobkyní uzavřel písemnou dohodu o podmínkách podávání obchodního psaní.
68. Výklad pojmu neodůvodněné zvýhodnění zájemce o poštovní služby.
69. K nedůvodnému zvýhodnění společnosti Tesco Stores došlo a pokud žalobkyně uvedla, že obdobnou službu poskytovala i jiným subjektům, došlo i k jejich zvýhodnění (nakolik toto však není postihovaným deliktním jednáním). Jinak řečeno, řízení bylo zahájeno na základě podnětu fyzické osoby, tato konkrétní fyzická osoba neměla možnost poslat dopis svému konkrétnímu obchodnímu partnerovi o možnosti uzavřít výhodný obchod za cenu obchodního psaní, tím byla znevýhodněna oproti společnosti Tesco, která členům svého klubového programu (tedy osobám se kterými byla v konkrétním vztahu) takovou možnost dopisem sdělovala a tento dopis žalobkyně doručila levněji, než dopis v příkladu uvedené fyzické osoby.
70. V napadeném rozhodnutí žalovaný konstatoval, že v případě vyúčtování Tesco ClubCard se jednalo o sdělení v písemné podobě určené definované skupině osob – držitelům karty Tesco ClubCard. Sdělení bylo určeno v každém jednotlivém případě pouze konkrétnímu členovi, držiteli karty, neboť obsahovalo jeho osobní údaje a vyúčtování k jeho zákaznické kartě. Obdobně i přiložené slevové kupony byly použitelné pouze ve spojení s kartou Tesco ClubCard konkrétního člena a byly určeny pouze danému adresátovi. Obsahem poštovních zásilek byla písemnost ve smyslu § 2 písm. l) zákona o poštovních službách,

hmotnost poštovní zásilky byla nižší než 50 g a zároveň cena za poštovní službu byla nižší než 18 Kč. Službu dodání této zásilky mohl tedy poskytovat pouze držitel poštovní licence, proto se na její poskytování vztahovaly povinnosti držitele poštovní licence. Pro dodání písemností jakými byly písemnosti s vyúčtováním Tesco ClubCard, poskytovala Česká pošta primárně službu obvyčejné psaní za cenu 10 Kč za jednu poštovní zásilku. Zároveň byla nabízena množstevní sleva, stanovená podle ročního obrátu, max. do výše 10 %. Pro uživatele výplatních strojů byla cena stanovena ve výši 9,50 Kč za jednu poštovní zásilku. Obchodní společnost Tesco byla tato služba poskytnuta za podstatně nižší cenu, než jakou Česká pošta nabízela ostatním uživatelům podle svých poštovních podmínek. Tímto v rozporu s § 33 odst. 4 zákona o poštovních službách došlo k neodůvodněnému zvýhodnění vybraného zájemce o základní služby; i když obsah zásilek s vyúčtováním Tesco ClubCard mohl mít reklamní charakter, individualizované sdělení ze zásilky učinilo písemnost ve smyslu zákona o poštovních službách.

71. Dále pak uvedl: „[z]ásilky byly tedy adresné, individualizované co do obsahu, o hmotnosti do 50 g, s adresátem na území České republiky. Převezetí zásilek Česká pošta nestvrzovala ani adresáti nepotvrzovali jejich převzetí. Provozovatel zároveň netvrdil ani neprokazoval, že by za ztrátu, poškození nebo úbytek obsahu odpovídal. Zásilky splňovaly tedy podmínky dle Přílohy k výroku č. II rozhodnutí čj. 76 026/2008-608 Seznamu základních služeb, na které se vztahuje poštovní povinnost. Zároveň zásilky představovaly písemnosti dle § 2 písm. l) zákona o poštovních službách (písemností se rozumí sdělení v písemné podobě na listině určené konkrétní osobě).
72. Pro posouzení, zda se jednalo o základní službu, je důležité zodpovědět otázku, zda doručovaná zásilka dle materiálního hlediska splňovala znaky zásilky, k jejímuž doručování byl České poště dán zákonný monopol a která měla být doručována ve smyslu zákona o poštovních službách. Jelikož se v tomto případě jednalo o zásilku dle § 2 písm. l) zákona o poštovních službách, která splňovala podmínky pro doručování v rámci služby dle poštovní licence, je nutno dovodit, že její doručování probíhalo v rámci základní služby.
73. V rámci služby Obchodní psaní se primárně doručují zásilky s totožným obsahem (s výjimkou jména adresáta), případně též účty, faktury, finanční výpisy nebo jiná neidentická sdělení, příp. noviny, časopisy, knihy, brožury, katalogy, prospekty nebo tiskoviny reklamního charakteru. Zásilka s Tesco ClubCard měla být primárně doručována v režimu služby Obvyčejná zásilka, tj. jako služba upravená v té době platné poštovní licenci. Byla tedy zásilkou, kterou bylo možno doručovat v rámci základní služby ve smyslu § 2 písm. j) zákona o poštovních službách (základními službami poštovní služby jsou služby, které jsou vzhledem k potřebám veřejnosti pod ochranou státu zajišťovanou způsobem podle tohoto zákona). Tento závěr neznamena, že Česká pošta nemůže doručovat u ní podané zásilky i v rámci jiné než základní služby (např. v rámci služby Obchodní psaní). Nicméně, v tomto případě byla podána zásilka dle § 2 písm. l) zákona o poštovních službách, k jejímu doručování, vzhledem k existenci poštovní licence, nebyly příslušné jiné subjekty, a tudíž její doručování mělo proběhnout v rámci základní služby.
74. Obchodní společnost Tesco byla zájemcem o dodání zásilek dle § 2 písm. l) zákona o poštovních službách, na které se vztahovala poštovní licence, tudíž byla zájemcem o poskytnutí základní poštovní služby. To, že si následně s Českou poštou vyjednala, nebo jí byly nabídnuty speciální podmínky doručování těchto zásilek za speciální cenu v rámci služby formálně označené jako „obchodní psaní“, z této společnosti ještě nedělá (z materiálního hlediska) zájemce o jinou – nikoliv základní – poštovní službu.“

75. Výklad, který zaujal žalovaný v napadeném rozhodnutí je správný. Je v souladu, jak se zněním citovaných zákonných ustanovení, tak s právním názorem, který již dříve městský soud ve věci zaujal.
76. Prvé dvě žalobní námitky nejsou důvodné.
77. Třetí okruh žalobních námitek směřuje proti uložené sankci.
78. Pokuta byla uložena ve výši 2.000.000,- Kč, tedy na samé horní hranici zákonné sazby.
79. Podle § 37 odst. 2 zákona o poštovních službách ve znění do 30. 6. 2017 *při určení výměry pokuty právnické osobě se přihlédne k závažnosti správního deliktu, zejména k rozsahu takového jednání a jeho následkům.*
80. V rozsudku ze dne 19. 9. 2017, č. j. 10A 98/2014-40, městský soud uvedl: „[z]ákonem 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.
81. *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.“*
82. Žalovaný v přezkoumávaném rozhodnutí vyslovený právní názor soudu důsledně respektoval. Konstatoval, že následkem protiprávního jednání České pošty bylo poskytování základních služeb na základě netransparentních podmínek. Ne všichni zájemci o základní služby měli k dispozici stejné informace, a tedy došlo k diskriminaci některých zájemců. Informace o přístupu ke speciálním cenám za základní služby měly k dispozici jen jisté subjekty, resp. nabídka speciálních cen za základní služby byla Českou poštou nabízena jen určitým subjektům (např. obchodní společnost Tesco), nikoliv však každému zájemci o základní službu.
83. Rozsah protiprávního jednání v tomto případě byl mimořádně velký, neboť negativně ovlivnil velké množství subjektů (ve své podstatě se jedná o všechny subjekty využívající služeb České pošty).
84. Rozsah protiprávního jednání v tomto případě byl dále mimořádně velký i s ohledem na množství zásilek Tesco Clubcard, které Česká pošta přepravila nedovoleně zvýhodněným způsobem. Jednalo se cca 1,3 mil. zásilek. Obchodní společnost Tesco byla tímto způsobem neodůvodněně zvýhodněna o částku 9 mil. Kč, což je mimořádně velká částka. Uvedeným závěrům není co vytknout.
85. V podané žalobě žalobkyně namítla, že její postup byl z ekonomického pohledu zcela racionální, alternativou, před kterou žalobkyně stála, nebylo poskytování služby jako obyčejné psaní, ale neposkytování služby vůbec, neboť pokud by nabídla takřka trojnásobě vyšší cenu, klient by využil služeb konkurence.
86. Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/6/ES, 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. Důvodová zpráva odkazující na cíle směrnice jednoznačně deklaruje, že reforma spočívá v odstranění zbývajících částí dosavadního monopolu a dalších právních a ekonomických bariér bránících vstupu konkurentů na trh poštovních služeb a vytvoření konkurenčního multioperátorského prostředí na vnitřním trhu poštovních služeb Evropské unie. Cílem je pak umožnění - tedy nikoliv vnucení - podnikání výlučně zainteresovaným subjektům - tedy nikoliv těm, kdo o podnikání v oblasti poštovních služeb zájem nemají. Jednoznačně tedy na základě směrnice mají být odstraněny bariéry v podnikání a umožněn přístup novým zájemcům o provozování pošty.

87. Tomu odpovídá i důvodová zpráva k zákonu č. 29/2000 Sb., podle níž nová právní úprava vycházela z toho, že pošta nebude nadále úřadem, ale „ekonomickým subjektem – podnikem poskytujícím služby na ekonomickém základě.
88. Ekonomické zájmy žalobkyně nemohou být omluvou pro diskriminační jednání.
89. Městský soud v Praze dospěl k závěru, že závěry napadeného rozhodnutí ob stojí a žalovaný nepochybil, pokud setrval na tom, že rozsah a závažnost jednání žalobkyně odůvodňuje uložení sankce v maximální výměře.
90. Za relevantní námitku městský soud považuje skutečnost, že od protiprávního jednání již uplynula delší doba. Požadavek přihlížet k tomu, zda lze dobu řízení považovat za přiměřenou, vyplývá z judikatury Evropského soudu pro lidská práva při aplikaci čl. 6 odst. 1 Úmluvy a je nutné ji respektovat i v řízení správním.
91. Podle § 78 odst. 2 s.ř.s. *rozhoduje-li soud o žalobě proti rozhodnutí, jímž správní orgán uložil trest za správní delikt, může soud, nejsou-li důvody pro zrušení rozhodnutí podle odstavce 1, ale trest byl uložen ve zjevně nepřiměřené výši, upustit od něj nebo jej snížit v mezích zákonem dovolených, lze-li takové rozhodnutí učinit na základě skutkového stavu, z něhož vyšel správní orgán, a který soud případně vlastním dokazováním v nikoli zásadních směrech doplnil, a navrhl-li takový postup žalobce v žalobě.*
92. Jelikož v podané žalobě žalobkyně snížení uložené pokuty nenavrhla, městský soud nemohl rozhodnout o jejím snížení, zároveň neshledal důvody pro zrušení napadeného rozhodnutí, a proto podanou žalobu zamítl.

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

93. S ohledem na vše shora uvedené dospěl soud k závěru, že rozhodnutí žalovaného, kterým bylo odvolání žalobce zamítnuto, bylo vydáno v souladu se zákonem a shora uvedené žalobní námitky uplatněné žalobcem nejsou důvodné. Soudu tedy nezbylo, než žalobu jako nedůvodnou podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítnout.
94. Výrok o nákladech řízení mají oporu v § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobce v řízení úspěšný nebyl, proto mu právo na náhradu nákladů řízení nepřísluší. Žalovanému, který měl v řízení plný úspěch, však žádné náklady spojené s tímto řízením

nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly, proto soud rozhodl, že se žádnému z účastníků náhrada nákladů řízení nepřiznává.

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.

Praha 26. ledna 2022

JUDr. Slavomír Novák, v. r.
předseda senátu