



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy, soudkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudce JUDr. Ivo Pospíšila v právní věci žalobkyně: **PPL CZ s.r.o.**, se sídlem K Borovému 99, Jažlovice, Říčany, zastoupené JUDr. Tomášem Novákem, advokátem se sídlem Verdunská 819/37, Praha 6, proti žalovanému: **Český telekomunikační úřad**, se sídlem Sokolovská 58/219, Praha 9, o žalobě proti rozhodnutí předsedy Rady žalovaného ze dne 6. 5. 2016, č. j. ČTÚ-29 898/2015-603, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 18. 3. 2022, č. j. 3 A 88/2016 - 193,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 18. 3. 2022, č. j. 3 A 88/2016 - 193, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a předcházející soudní řízení

[1] Dne 26. 3. 2014 zaslal žalovaný žalobkyni výzvu k podání vysvětlení sp. zn. ČTÚ-15 566/2014-610. Ve výzvě žádal podrobný popis průběhu činností žalobkyní poskytovaných služeb (od přijetí objednávky až po faktické dodání), aby mohl posoudit, zda jde o poštovní službu dle § 1 odst. 2 zákona č. 29/2000 Sb., o poštovních službách. Žalobkyně totiž byla podezřelá ze spáchání správního deliktu dle § 37a odst. 1 písm. c) téhož zákona, neboť poskytovala poštovní služby bez oprávnění podle § 18 téhož zákona.

[2] Český telekomunikační úřad, odbor regulace komunikačních činností a poštovních služeb, v rozhodnutí ze dne 4. 7. 2014, č. j. ČTÚ-15566/2014-610/VIII. vyř. (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), shledal žalobkyni vinnou ze spáchání správního deliktu

uvedeného ve výzvě ze dne 26. 3. 2014 a uložil jí uhradit pokutu ve výši 5.000.000 Kč a náklady řízení.

[3] Předseda Rady žalovaného rozhodnutím ze dne 15. 12. 2014, č. j. ČTÚ-53 370/2014-603, pro nedostatečně zjištěný skutkový stav a nesprávnou právní kvalifikaci správního deliktu zrušil prvostupňové rozhodnutí a věc vrátil prvostupňovému správnímu orgánu k novému projednání.

[4] V rozhodnutí ze dne 1. 4. 2015, č. j. ČTÚ-15 566/2014-610/XIV. vyř., shledal prvostupňový správní orgán, že žalobkyně se dopustila správního deliktu dle § 37a odst. 1 písm. b) zákona o poštovních službách a uložil jí uhradit pokutu dle § 37a odst. 4 písm. a) téhož zákona ve výši 4.200.000 Kč a náklady řízení.

[5] O rozkladu rozhodl předseda Rady žalovaného dne 6. 5. 2016 tak, že jej zamítl a rozhodnutí ze dne 1. 4. 2015 potvrdil.

[6] Žalobkyně se domáhala zrušení rozhodnutí předsedy Rady žalovaného i rozhodnutí prvostupňového správního orgánu. Městský soud v Praze žalobě vyhověl. Rozsudkem ze dne 20. 2. 2020, č. j. 3 A 88/2016 - 156, zrušil rozhodnutí předsedy Rady žalovaného a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Jádrem sporu byl přitom výklad pojmu *poštovní služba* podle § 2 odst. 1 ve spojení s § 4 a § 5 zákona o poštovních službách. Soud učinil závěr, že nebylo zřejmé, zda žalobkyně poskytuje poštovní služby podle zákona o poštovních službách, protože definice poštovní služby v zákoně nebyla důsledná.

[7] Ke kasační stížnosti žalovaného (dále jen „stěžovatel“) Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek městského soudu. Nejvyšší správní soud nejdříve usnesením ze dne 18. 6. 2020, č. j. 1 As 107/2020 - 55, přerušil řízení o kasační stížnosti, neboť došlo k předložení otázek vztahujících se přímo k předmětu řízení (výklad pojmu *poštovní služba*) rozšířenému senátu.

[8] Rozšířený senát rozsudkem ze dne 14. 9. 2021, č. j. 8 As 70/2018 - 100, č. 4251/2021 Sb. NSS, *GO! Express & Logistics*, rozhodl o sporné otázce tak, že přisvědčil argumentům vzneseným i stěžovatelem. Rozsah působnosti zákona o poštovních službách je dle rozšířeného senátu namístež chápat širěji, než jak učinil městský soud. Zákon o poštovních službách, ve znění účinném do 14. 4. 2020, se vztahoval na všechny poskytovatele poštovních služeb, nikoli jen na poštovní služby poskytované držitelem poštovní licence. Pro výše uvedené Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 9. 12. 2021, č. j. 1 As 107/2020 - 58 (dále jen „první rozsudek NSS“), zrušil rozsudek městského soudu a věc mu vrátil k novému řízení.

[9] V novém řízení městský soud vyšel především z bodů [68] a [69] prvního rozsudku NSS a uzavřel, že žalobkyni *„poskytovaná služba byla poštovní službou podle zákona o poštovních službách“* a *„žalobkyni nelze potrestat za jednání podle práva v dobré víře v době, kdy interpretace problematiky poštovních služeb a obdobných smluvních ujednání nebyla ustálená a nebyla všeobecně shodně přijímaná ani soudní judikaturou.“*

II. Kasační stížnost

pokračování

[10] Proti rozsudku městského soudu podal stěžovatel opět kasační stížnost. V ní uvedl, že žalobkyně byla shledána odpovědnou za to, že podnikala bez oprávnění v období od 1. 5. 2013 do 6. 5. 2014, přičemž v této době ještě neexistovala žádná judikatura, která by mohla dobrou víru žalobkyně v zákonnost jejího postupu legitimizovat. Prvním soudním rozhodnutím, kterým byl výklad zastávaný stěžovatelem zpochybněn, bylo až rozhodnutí Městského soudu v Praze ze dne 29. 3. 2016, č. j. 11 A 197/2013 - 96. Do té doby existoval pouze jediný vrchnostenský výklad zákona o poštovních službách, a to ten zastávaný žalovaným.

[11] O postoji stěžovatele k výkladu relevantních částí zákona o poštovních službách byla navíc žalobkyně předem vyrozuměna (dne 21. 3. 2013 jí bylo zasláno upozornění, že pokud chce i nadále pokračovat ve své poštovní činnosti, musí s ohledem na změnu právní úpravy nejpozději do 30. 4. 2013 doručit Českému telekomunikačnímu úřadu písemné oznámení podnikání). V přípisu byla žalobkyně i informována, že pokud písemné oznámení podnikání nezašle, a současně bude pokračovat v poskytování poštovních služeb, dojde k naplnění skutkové podstaty správního deliktu, který je předmětem vedeného řízení.

[12] Městský soud v napadeném rozhodnutí nepřihlédl k výše uvedeným argumentům stěžovatele a zatížil tak své rozhodnutí nepřezkoumatelností.

III. Vlastní posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[13] Soud ověřil, že stěžovatel je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti [§ 102 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)]. V opakované kasační stížnosti, kterou podal včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), uplatňuje přípustné důvody (o tom dále) a v řízení za něj vystupuje zaměstnanec, který má vysokoškolské právnické vzdělání vyžadované pro výkon advokacie (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Kasační stížnost je tedy věcně projednatelná. Soud posoudil kasační stížnost v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán jejím rozsahem a uplatněnými stížnostními důvody.

[14] Kasační stížnost je důvodná.

[15] V souzené věci jde o opakovanou kasační stížnost, soud se tedy zabýval otázkou její přípustnosti ve smyslu § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. K přípustnosti opakované kasační stížnosti lze dále odkázat na usnesení rozšířeného senátu ze dne 22. 3. 2011, č. j. 1 As 79/2009 - 165, č. 2365/2011 Sb. NSS, v němž se konstatuje: *„Opakovaná kasační stížnost, v níž stěžovatel vznesl pouze námitky, které mohl uplatnit již v předešlé kasační stížnosti, je podle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. nepřípustná. Ze zákazu opakované kasační stížnosti platí výjimky pro případy, kdy Nejvyšší správní soud zrušil rozhodnutí soudu pro procesní pochybení, nedostatečně zjištěný skutkový stav, případně nepřezkoumatelnost jeho rozhodnutí. Posouzení toho, které námitky mohl stěžovatel uplatnit již v předešlé kasační stížnosti, závisí na konkrétních okolnostech případu.“* Platí však, že vysloveným závazným právním názorem v předchozím řízení je následně vázán krajský (městský) i Nejvyšší správní soud (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 2. 2022, č. j. 1 Asz 16/2021 - 50, č. Sb. NSS).

[16] V projednávané věci byl předchozí rozsudek krajského soudu zrušen, pokud jde o otázku výkladu pojmu *poštovní služba* podle zákona o poštovních službách. V nyní

projednávané kasační stížnosti je však meritem sporu otázka, zda žalobkyně (ne)jednala v dobré víře (důvěře) v dosavadní judikaturu (správní praxi) a mohla tak být postižena (ve formě uložení pokuty). Jde o zjevně odlišné kasační důvody; kasační stížnost je proto v celém rozsahu přípustná.

[17] Rozšířený senát, stejně jako první senát v předchozím rozsudku, zdůraznily, že nutno chránit dobrou víru těch, kteří vycházeli z dosavadní judikatury a měli za to, že jejich podnikání není zákonem o poštovních službách regulováno. Rozšířený senát v této souvislosti poukázal i na to, že zákon společně se správní a justiční praxí tvoří tzv. „zákon v materiálním smyslu“, jehož předvídatelnost je pro trestní sankci klíčová. Je proto vždy na soudu, aby onu dobrou víru (legimititu důvěry v zákon), resp. předvídatelnost zákona (v materiálním smyslu), zkoumal.

[18] Městský soud však bez dalšího uzavřel, že žalobkyni byla uložena pokuta v době, kdy ani v judikatuře správního soudnictví nepanovala shoda na právním výkladu pojmu poštovní služby. Soud ovšem zcela odhlédl od bližší specifikace oné judikatury v rozhodném období; to souvisí i s tím, že nezohlednil vyjádření stěžovatele zaslané soudu po prvním rozsudku NSS.

[19] Stěžovatel proto správně uvádí, že pro období, za něž byla žalobkyni udělena pokuta (od 1. 5. 2013 do 6. 5. 2014) městský soud neuvedl žádné relevantní objektivní okolnosti svědčící o dobré víře žalobkyně ve výklad zákona (byť i v materiálním smyslu); naopak stěžovatel poukazuje na skutečnosti, které by dobré víře žalobkyně zjevně nesvědčily. Dále stěžovatel konstatoval, že žalobkyně je již od roku 2006 součástí mezinárodní skupiny DHL, která působí mj. i v sousedních zemích, jejichž právní úprava poskytování poštovních služeb je velice podobná české právní úpravě (obsahově je *de facto* stejná, vychází totiž z norem EU). V těchto státech přitom společnosti ze skupiny DHL dlouhodobě deklarují, že jsou poskytovateli poštovních služeb. Nad rámec vyjádření k žalobě pak dodal, že žalobkyni zaslal přípis, ve kterém jí výklad zákona přiblížil (seznámil ji se zastávanou správní praxí a hrožícími důsledky jejího nerespektování). Soud však žádnou z výše uvedených skutečností, byť relevantních pro posouzení otázky dobré víry žalobkyně, ve svém rozsudku nereflektoval; zatížil jej tak nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů.

IV. Závěr a náklady řízení

[20] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud v souladu s § 110 odst. 1 větou první před středníkem s. ř. s. rozsudek městského soudu zrušil, a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. V něm se městský soud zejména vypořádá s tím, zda žalobkyně požívala důvěry ve výklad zákona či naopak tuto dobrou víru postrádala, a to s přihlédnutím ke všem významným okolnostem věci.

[21] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti bude rozhodnuto v souladu s § 110 odst. 3 větou první s. ř. s., podle kterého zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského (městského) soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, rozhodne krajský (městský) soud v novém řízení i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

pokračování

V Brně dne 26. května 2022

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu