



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Sandnerové a soudkyň JUDr. Petry Kamínkové a Mgr. Ivety Postulkové ve věci

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

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

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

takto:

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

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) se žalobkyně domáhá zrušení rozhodnutí předsedy Rady Českého telekomunikačního úřadu ze dne 6. 5. 2016, č. j. ČTÚ-29 898/2015-603 (dále jen „*napadené rozhodnutí*“), kterým byl zamítnut její rozklad a zároveň potvrzeno rozhodnutí Českého telekomunikačního úřadu, odboru regulace

komunikačních činností a poštovních služeb ze dne 1. 4. 2015, č. j. ČTÚ-15 566/2014-610/XIV. vyř. (dále jen „*prvostupňové rozhodnutí*“).

2. Prvostupňovým rozhodnutím byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 4 200 000 Kč za spáchání správního deliktu podle § 37a odst. 1 písm. b) zákona č. 29/2000 Sb., o poštovních službách a o změně některých zákonů (zákon o poštovních službách), ve znění účinném do 3. 12. 2014, spočívající v tom, že právnická nebo podnikající fyzická osoba podniká v oblasti poštovních služeb bez oprávnění. Žalobkyni byla spolu s pokutou uložena povinnost nahradit žalovanému náklady řízení ve výši 1 000 Kč. Žalovaný shledal, že žalobkyně v období od 1. 5. 2013 do 6. 5. 2014 podnikala v oblasti poštovních služeb, když v rámci své produktové nabídky nabízela poštovní služby s obchodními názvy „Soukromý balík“, „Firemní balík“ a „Expresní balík“ a poštovní službu s obchodním názvem „Soukromý balík“ i poskytovala, a to bez předchozího písemného oznámení správnímu orgánu.

Žaloba

Změna regulace poštovních služeb

3. Žalobkyně předně shrnula vývoj regulace poštovních služeb. Uvedla, že cílem novely zákona o poštovních službách, provedené zákonem č. 221/2012 Sb. (dále též jen „*novela č. 221/2012 Sb.*“), bylo implementovat požadavky směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/6/ES ze dne 20. 2. 2008, kterou se mění směrnice 97/67/ES s ohledem na úplné dotvoření vnitřního trhu poštovních služeb Společenství (dále jen „*Poštovní směrnice*“). Důvodová zpráva k novele č. 221/2012 Sb. zmiňuje, že Poštovní směrnice má završovat postupný proces liberalizace evropského poštovního trhu, tedy odstranit zbývající části dosavadního monopolu a dalších právních a ekonomických bariér na vnitřním trhu poštovních služeb Evropské unie. Má tak být umožněno podnikání všem zainteresovaným subjektům, a to ve všech oblastech poštovního trhu a za stejných podmínek, a tím má dojít ke zrušení tzv. vyhrazené oblasti služeb a zrušení monopolu České pošty s. p. na dopravování zásilek s písemnostmi do 50 g nebo s cenou do 18 Kč.
4. Žalobkyně má však za to, že smyslem a cílem Poštovní směrnice, resp. novely č. 221/2012 Sb., není měnit regulatorní rámec služeb nespadajících pod tzv. vyhrazené oblasti služeb (dopravování zásilek s písemnostmi do 50 g nebo s cenou do 18 Kč), jelikož tato oblast byla již dříve liberalizována. K tomu odkázala na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 3. 2016, č. j. 11 A 197/2013-96. Podle žalobkyně se v posuzovaném období na její podnikání úprava zákona o poštovních službách nevztahovala.

Vymezení skutku

5. Žalobkyně namítala, že žalovaný zahájil, vedl a rozhodl ve správním řízení o správním deliktu založeném na skutku, který není a nemůže být správním deliktem, a k tomu dokládal argumenty týkající se skutku, který vůbec nebyl předmětem řízení.
6. Žalovaný vymezil skutek v jednání žalobkyně spočívajícím v nabízení poštovních služeb s obchodními názvy „Soukromý balík“, „Firemní balík“ a „Expresní balík“ v období ode dne 1. 5. 2013 do 6. 5. 2014 v rámci její produktové nabídky bez předchozího písemného oznámení podnikání v oblasti poštovních služeb správnímu úřadu. Žalobkyně má za to, že toto vymezení je problematické, protože není uvedeno, v čem spočívá podezření správního

orgánu, že žalobkyně spáchala správní delikt, tedy že nabízela poštovní služby. Absence těchto důvodů neumožnila žalobkyni ve správním řízení řádně uplatnit svá procesní práva.

7. Žalobkyně navíc poukázala na to, že zákon o poštovních službách obsahuje speciální skutkovou podstatu spočívající v nabízení poštovních služeb, a to v § 37a odst. 3 písm. b) a g) a § 33 odst. 1 písm. b) zákona o poštovních službách, která se však aplikuje pouze na držitele poštovní licence.
8. Žalobkyně dále uvedla, že napadené rozhodnutí je založeno na právní kvalifikaci skutkového stavu, který je odlišný od skutkového stavu, ohledně kterého bylo zahájeno správní řízení předcházející vydání napadeného rozhodnutí. Žalovaný odkazoval ve správním řízení na shromážděné materiály s cílem prokázat, že žalobkyně poskytuje poštovní služby. Veškeré tvrzené skutečnosti a dokumenty ohledně poskytování poštovních služeb se týkají jednání, od nichž uplynula doba delší než jeden rok a ohledně nichž žalovaný do 16. 1. 2015 nevedl, resp. nezahájil řízení. Odpovědnost za případné deliktní jednání by ohledně těchto skutků zanikla v souladu s § 37b odst. 3 zákona o poštovních službách. K tomu doplnila, že žalovaný si byl vědom, že bylo třeba prokázat, že žalobkyně podnikala v oblasti poštovních služeb bez příslušného oprávnění. Bylo mu tak zjevné, že musí prokázat skutek, ohledně něhož je vedeno správní řízení. V tomto správním řízení tomu tak nebylo, neboť se netýkalo skutku spočívajícího v neoprávněném podnikání, nýbrž v nabízení služeb. Žalovaný tak ve správním řízení projednával jiný skutek, než o kterém bylo zahájeno řízení.
9. Žalobkyně dále uvedla, že nabízení poštovních služeb nemůže být sankcionováno jako poskytnutí služeb, tím méně lze takové jednání sankcionovat podle § 37a odst. 1 písm. b) zákona o poštovních službách, který předpokládá mnohost, systematickosti a cílení na dosažení zisku z (neoprávněného) poskytování služeb, které ve svém souhrnu vytváří (neoprávněné) podnikání. Žalobkyně sdělila, že nabízení služeb jakékoli povahy nepředstavuje zdroj příjmů žalobkyně a jejího podnikání. Její podnikání spočívá v zajišťování přepravy zásilek – zasílatelství.
10. Žalobkyně dále uvedla, že žalovaný procesně pochybil, když zkoumal, zda žalobkyně poskytuje poštovní služby. S ohledem na vymezení skutku, nemělo být toto zkoumání vůbec předmětem řízení. Předmětem řízení bylo prokázat existenci skutkového stavu, tedy, zda žalobkyně nabízela poštovní služby a na takto zjištěný skutkový stav měl žalovaný aplikovat právní úpravu. Měl tak posoudit, zda zjištěné nabízení služeb představuje neoprávněné podnikání v oblasti poštovních služeb.

Definice poštovní služby

11. Žalobkyně uvedla, že napadené rozhodnutí stojí na premise, že služby poskytované žalobkyní jsou poštovními službami a je nutné ohledně nich činit oznámení podnikání v oblasti poštovních služeb. Zdůraznila, že právně kvalifikované ověření tohoto předpokladu nebylo předmětem správního řízení. Žalovaný nepostupoval v souladu s § 37 odst. 3 písm. d) zákona o poštovních službách a učinil si ohledně právní kvalifikace svůj vnitřní apriorní a nepřezkoumatelný názor.
12. Žalobkyně odkázala na § 1 odst. 2 zákona o poštovních službách, který definuje poštovní službu dvěma kumulativními definičními znaky. Je jím činnost prováděná podle poštovní smlouvy a současně prováděná za podmínek stanovených zákonem o poštovních službách. Žalobkyně trvá na tom, že její činnost nesplňuje ani jeden z definičních znaků poštovní

služby, neboť poštovní **smlouvy neuzavírá** ani **neprovádí činnost** za podmínek zákona o poštovních službách. Navíc zákonodárce **definoval poštovní službu kruhem**, když stanovil, že je to činnost prováděná podle poštovní smlouvy a poštovní smlouvu definoval jako smlouvu, jejímž předmětem je poskytování poštovní služby. Žalobkyně nesouhlasila s tím, že správní orgán může široce aplikovat teleologický výklad, navíc za situace nemožnosti užití výkladu jazykového a logického. Konstatovala, že napadeným rozhodnutím došlo k zásahu do její svobody podnikat. V neposlední řadě k tomuto bodu uvedla (s ohledem na závěry Ústavního soudu), že napadené rozhodnutí o tom, zda byl či nebyl spáchán správní delikt, musí být založeno na jednoznačném výkladu textu zákona a jeho aplikaci v souladu s procesními pravidly a zásadami.

13. Žalobkyně má za to, že žalovaný nebyl oprávněn posuzovat obsah poštovní smlouvy nebo poštovních smluv, protože žalovaný není oprávněn vykládat obsah práv a povinností jednotlivých stran soukromoprávního ujednání. Nesouhlasila s názorem žalovaného, že právní vztah nelze posuzovat podle názvu uzavřené smlouvy nýbrž podle jeho obsahu, neboť to platí pouze v soukromém právu. Nadto uvedla, že zákon o poštovních službách ani jiný právní předpis nestanoví povinnost pro přepravu určitých zásilek uzavírat pouze poštovní smlouvy. K tomu odkázala na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 3. 2016, č. j. 11 A 197/2013-96. Žalobkyně je přesvědčena, že si správní orgány nemohou vyložit projevy vůle stran odlišně a na základě své konstrukce dospět k nějakému závěru, neboť správní orgán nemůže posuzovat obsah právního jednání smluvních stran, z nichž jedna smluvní strana není účastníkem řízení. Správní orgán nemůže bez návrhu stran rozhodnout o tom, které jednání stran je simulované a které disimulované, neboť by tak v důsledku svého rozhodování měnil rozsah práv a povinností mezi jednotlivými stranami.

Vady správního řízení

14. Žalobkyně dále namítala, že napadené i prvostupňové rozhodnutí vydal věcně nepřislušný subjekt, neboť žalovaný vykonává státní správu v oblasti poštovních služeb. Žalobkyně však nebyla a není provozovatelem ve smyslu zákona o poštovních službách a neposkytovala a neposkytuje poštovní služby.
15. Žalobkyně v této souvislosti doplnila, že žalovaný porušil zásadu přiměřenosti vedení správního řízení, když se nesnažil odstranit pochybnosti a postupovat podle § 37 odst. 3 písm. d) zákona o poštovních službách. Měl nejdříve rozhodnout o tom, zda konkrétní služba je či není poštovní službou. Nepostačuje, aby si úsudek o poštovní službě udělal správní orgán v průběhu předmětného řízení. Žalobkyně na rozdíl od žalovaného má za to, že s ohledem na další vymezení působnosti žalovaného je rozhodnutí podle § 37 odst. 3 zákona o poštovních službách konstitutivní povahy.
16. Žalobkyně také měla za to, že shromážděné podklady pro rozhodnutí nemohou být považovány za zákonný důkaz, neboť žalovaný jednotlivé důkazy listinou neprovedl způsobem odpovídajícím požadavkům § 18 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*správní řád*“).
17. Žalobkyně uvedla, že jí nebylo umožněno se v průběhu správního řízení k záležitosti vyjadřovat a nemohla tak realizovat svá procesní práva podle § 1 odst. 1 a 3, § 3 a § 4 odst. 4 správního řádu. Má za to, že správní řízení bylo v podstatě vedeno tak, jako by vůbec nebylo, nebylo zřejmé, na podporu jakých tvrzení a závěrů se důkazy předložily, a zda se závěry ohledně skutkového stavu vztahovaly na předmět řízení vymezený skutkem,

kterým je nabízení poštovních služeb. Žalobkyně je přesvědčena, že žalovaný vedl řízení tak, aby došlo k nepřipustnému sebeobviňování žalobkyně. K povinnosti vyjádřit svá stanoviska před vydáním rozhodnutí odkázala na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 1. 2005, č. j. 5 A 7/2002-215.

18. Žalobkyně dále namítala, že žalovaný v rozporu se správním řádem neurčil oprávněnou osobu ani o tom neučinil zápis do správního spisu.
19. Žalovaný současně zjevně postupoval i na základě jiných důkazů, podnětů a informací než těch, které byly obsaženy ve správním spisu. Žalobkyni totiž nebylo umožněno nahlédnout do podnětu třetí osoby, na jehož základě žalovaný zahájil svá šetření. Žalobkyně nesouhlasí s odůvodněním žalovaného, proč jí nebylo umožněno do podnětu nahlédnout a má za to, že nelze odepření nahlédnutí do podnětu odůvodňovat § 22 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění zákona č. 183/2017 Sb., neboť žalovaný není ve vztahu k žalobkyni kontrolním orgánem a žalobkyně není ve vztahu k žalovanému kontrolovaným orgánem. Žalobkyně se domnívá, že stav a rozsah předkládaných tvrzení a důkazů neumožňoval žalovanému zahájit správní řízení, a tedy ani vydat prvostupňové a napadené rozhodnutí.

Absence společenské nebezpečnosti, vyměření výše pokuty

20. Žalovaný podle žalobkyně neuvedl, v čem by měla spočívat společenská škodlivost jejího jednání.
21. Žalobkyně dále namítala, že žalovaný vyměřil pokutu nesprávně a její výše a způsob vyměření neodpovídá požadavkům právních předpisů, neboť úvaha ohledně její výše není řádně a přesvědčivě odůvodněna. Dále uvedla, že žalovaný nezohlednil ve výši pokuty následující skutečnosti: a) v jejím jednání není přítomen úmysl jednat v rozporu se zákonem, b) jde o její první správní řízení zahájené proti ní v rámci regulace jejího podnikání, c) jde o první správní trestání žalobkyně a d) žalobkyně poskytuje součinnost. Nepřihlédl též k tomu, že řízení trvalo dva roky.
22. Žalobkyně doplnila, že veškeré argumenty k výši pokuty ohledně majetkového prospěchu jsou bezpředmětné, neboť předmětem řízení nebylo údajné neoprávněné podnikání nebo poskytování služeb, ale údajné neoprávněné nabízení služeb, ze kterého žalobkyně nezískala ani korunu. Argumenty týkající se narušení fungování trhu poštovních služeb považuje žalobkyně za hypotetické, smyšlené a zjevně nepravdivé.
23. Žalovaný s ohledem na výše uvedené měl přihlížet k tomu, že údajné delikt ní jednání nemělo žádnou společenskou škodlivost a zohlednit tuto skutečnost při stanovení sankce. Žalobkyně má za to, že na poskytování a poskytovatele expresních zásilkových služeb se nevztahuje zákon o poštovních službách. Jelikož tento závěr podle neformálních informací zastávají i ostatní poskytovatelé těchto služeb, je argument žalovaného týkající se zisku neoprávněné konkurenční výhody zcela smyšlený a nesmyslný. Jediná případná škoda státu v důsledku jejího údajného jednání je nezaplacení správního poplatku ve výši 1 000 Kč. Na základě této nebezpečnosti je podle ní ovšem pokuta v řádu milionů Kč zcela nepřiměřená. Podle žalobkyně měl žalovaný při stanovení výše pokuty též přihlížet k délce správního řízení, které trvalo dva roky, jakož i k vyprcháání hypotetické společenské nebezpečnosti. Dále uvedla, že sankce v sobě má kromě represivní složky sankce obsahovat i preventivní složku sankce, na kterou však žalovaný zcela rezignoval. Žalovaný podle žalobkyně

sledoval udělenou pokutou pouze a jedině represivní účel. Žalovaný rozhodoval za existence pochybnosti, co je či není poštovní službou.

Příspěvek do kompenzačního fondu

24. Žalobkyně je přesvědčena, že jedním z cílů žalovaného bylo vytvoření stavu, kdy by bylo možné uložit žalobkyni povinnost platby na úhradu čistých nákladů na poskytování základních služeb (dále „kompenzační fond“). Jestliže jediným cílem správního řízení bylo vytvořit stav, kdy bude možné uložit žalobkyni povinnost platby do kompenzačního fondu, tak s ohledem na závěry Evropské komise to nikdy nebude možné. K tomu odkázala na přípis Evropské komise, podle nějž povinnost provozovatelů poštovních služeb přispívat do kompenzačního fondu se jich týká pouze tehdy, pokud jde o dosažení souladu s tzv. základními požadavky vymezenými Poštovní směrnicí. Do tohoto kompenzačního fondu mají povinnost přispívat pouze poskytovatelé služeb, kteří spadají do oblasti všeobecných služeb. Evropská komise zmiňuje, že provozovatelé expresních zásilkových a kurýrních služeb nespádají do oblasti všeobecných služeb. Sám žalovaný uvádí, že žalobkyně poskytuje expresní zásilkové služby. Žalobkyně tak má za to, že není povinna přispívat do kompenzačního fondu. Pokud však zákon o poštovních službách ukládá povinnost přispívat do kompenzačního fondu všem poskytovatelům služeb, jedná se podle žalobkyně o chybnou transpozici Poštovní směrnice.

Vyjádření žalovaného

25. Ve vyjádření k žalobě žalovaný setrval na stanovisku uvedeném v napadeném rozhodnutí a navrhl žalobu zamítnout.
26. Žalovaný uvedl, že na žalobkyni nelze vztáhnout závěry rozsudku městského soudu ze dne 29. 3. 2016, č. j. 11 A 197/2013-96, neboť žalobkyně poskytuje poštovní služby. V důsledku novely č. 221/2012 Sb. a neoznámení žalobkyně, že podniká v oblasti poštovních služeb, jí ke dni 30. 4. 2013 zaniklo do té doby platné oprávnění podnikat v oblasti poštovních služeb. Žalovaný uvedl, že obsahem zasilatelských služeb není vlastní přeprava nákladů, ale jen zprostředkování dopravy, popřípadě zajištění činnosti s dopravou související. Pokud sama žalobkyně uvádí, že zabezpečuje samotnou přepravu zásilek, neposkytuje podle žalovaného pouze zasilatelství, ale též poštovní služby. Navíc žalobkyně není držitelem žádného z živnostenských oprávnění, které by jí umožňovalo podnikat v oblasti přepravy zásilek.
27. Ve vztahu k námitce týkající se neposkytování poštovních služeb žalovaný odkázal na definici poštovní smlouvy v zákoně o poštovních službách a na to, že zákon o poštovních službách uvádí, že poštovní služba zahrnuje i přepravu poštovní zásilky. Žalovaný dále zopakoval své závěry uvedené v napadeném rozhodnutí ohledně toho, že služby „Firemní balík“, „Expresní balík“ a „Soukromý balík“ naplňují všechny definiční znaky poštovní služby.
28. Žalovaný následně vyjádřil svůj nesouhlas se závěry rozsudku městského soudu ze dne 29. 3. 2016, č. j. 11 A 197/2013-96, a uvedl, že cílem Poštovní směrnice je vytvoření jednotného trhu, kde budou platit stejné podmínky pro všechny provozovatele poštovních služeb. Odkázal na důvodovou zprávu k novele č. 221/2012 Sb., zejména na pasáž, že uživatelé poštovních služeb vnímají služby spočívající v dodání balíků jako věcně totožné služby a nerozlišují, kdo jim balík dodává. Domnívají se tak, že mají zaručena stejná práva a stejnou úroveň ochrany bez ohledu na zvolení provozovatele pro dodání balíku.

Polemizoval i se závěrem městského soudu, že subjekt projevuje svou vůli poskytovat poštovní služby právě a jedině zpřístupněním poštovních podmínek. Žalovaný je však přesvědčen, že žalobkyně projevila vůli poskytovat poštovní služby již okamžikem, kdy nabízela činnosti, které svým obsahem spadají pod definici poštovní služby bez ohledu na název služby.

29. K námitce vedení řízení pro jiný skutek, než pro který bylo zahájeno, žalovaný uvedl, že je bezpředmětné, zda ve vyrozumění byla použita slovní konstrukce nabízení, poskytování nebo neoprávněné podnikání, neboť tyto termíny se vztahují již k právní kvalifikaci, nikoli k vymezení skutku. Vymezení skutku spočívá ve výkonu činnosti na poli poštovních služeb bez příslušného oprávnění. Samotné nabízení služeb je podnikání, neboť účelem nabízení služeb je uzavření smlouvy, a tedy dosažení zisku.
30. K námitce překročení pravomoci při výkladu soukromoprávních smluv žalovaný uvedl, že nejde o překročení pravomoci, neboť je třeba, aby byla zodpovězena základní otázka, tedy zda smlouva, kterou žalobkyně nabízí, je smlouvou poštovní. Bylo tak nezbytné se zabývat obsahem tohoto závazkového vztahu. K tomu doplnil, že žalobkyní zastávaným výkladem svobodné volby právního režimu by bylo možné obejít v podstatě jakoukoliv státní regulaci.
31. K námitce nepřipustnosti aplikace teleologického výkladu ve veřejném právu žalovaný zmínil, že vyložil právní normu v souladu s jejím účelem, přičemž jiný výklad by právní normu zcela negoval, neboť by byla vykládána v rozporu s výslovně vyjádřeným účelem zákonodárce. V daném případě tak nejde o dva nebo více přípustných výkladů.

Replika žalobkyně

32. Na vyjádření žalovaného žalobkyně reagovala replikou, v níž uvedla, že sice měla oprávnění podnikat v oblasti poštovních služeb, ale nikdy v této oblasti nepodnikala, neboť její služby nikdy nebyly službami poštovními. Pozastavila se nad tím, odkud žalovaný čerpá informace týkající se údajného zabezpečování samotné přepravy zásilek žalobkyní.
33. Dále uvedla, že žalovaný v převážné většině svého vyjádření polemizuje s rozsudkem městského soudu ze dne 29. 3. 2016, č. j. 11 A 197/2013-96, a nepřináší ničeho nového. Předmětem řízení před městským soudem nebylo porovnávání charakteru služeb žalobkyně ani jiných osob. Samotná existence § 1 odst. 3 zákona o poštovních službách potvrzuje skutečnost, že § 1 odst. 2 věta druhá zákona o poštovních službách nedefinuje poštovní smlouvu, a že novelou č. 221/2012 Sb. došlo ke zrušení zákazu volby přepravy zásilek v různém právním režimu.
34. Dále žalobkyně odkázala na rozhodnutí v obdobných věcech, a to včetně rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. Stručně uvedla argumenty, proč soudy v jednotlivých případech rušily jednotlivá rozhodnutí žalovaného. Důvodem byla problematická definice poštovní služby kruhem. Žalobkyně uvedla, že má za to, že za současného stavu nelze zákon o poštovních službách uplatňovat vůči jinému subjektu působícímu na trhu s poštovními službami než České poště.

Další vyjádření žalovaného

35. Z dalších vyjádření žalovaného je patrné, že odmítá závěry Nejvyššího správního soudu ohledně definice poštovní služby kruhem, jak byly uvedeny v rozsudku ze dne 21. 9. 2017, č. j. 2 As 121/2016-71 (*Geis Parcel*). Má za to, že expresní kurýrní a zasilatelské služby jsou z pohledu Poštovní směrnice službami poštovními. Mezi vnitrostátní úpravou a Poštovní

směrnici není v otázce definice poštovních služeb faktického rozdílu. K nemožnosti volby právního režimu při poskytování poštovních služeb odkázal na důvodovou zprávu k novele č. 221/2012 Sb. Uvedl, že Nejvyšší správní soud zcela nesprávně zaměnil povinnost provozovatelů (uzavřít poštovní smlouvu v mezích jejich poštovních podmínek) s definičním znakem poštovní služby. Žalovaný navíc požádal o položení předběžné otázky k Soudnímu dvoru EU ohledně výkladu a správné interpretace a aplikace Poštovní směrnice. Poukázal na stanovisko Generálního advokáta k věcem C-259/16 a C-260/16 ohledně posuzování charakteru služeb poskytovaných přepravními společnostmi a podniky zajišťujícími expresní doručovací služby. Generální advokát uvedl, že poskytovatelé expresních doručovacích služeb jsou poskytovatelé poštovních služeb podle Poštovní směrnice.

36. Dále žalovaný přiložil odpověď Generálního ředitelství Evropské komise pro vnitřní trh, průmysl, podnikání a malé a střední podniky k výkladu nařízení Evropského parlamentu a Rady 2018/644 ze dne 18. 4. 2018 o službách přeshraničního dodávání balíků, ve které je uvedeno, že za poskytovatele poštovních služeb je považován takový podnik, který vykonává již i jednu z činností stanovených v čl. 2 odst. 1 Poštovní směrnice (tj. výběr, třídění, přeprava a dodávání balíků). Přiložil též usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů (dále „*zvláštní senát*“) ze dne 8. 10. 2019, č. j. Konf 14/2019-14, ve kterém je uvedeno: *„je-li předmětem smlouvy poskytnutí poštovní služby, jedná se vždy o poštovní smlouvu, jak plyne z § 5 odst. 1 zákona o poštovních službách. Volit právní režim poskytování poštovních služeb tedy není možné (...) podstatnými náležitostmi poštovní smlouvy jsou dodání poštovní zásilky nebo peněžní částky z místa poštovního podání sjednaným způsobem příjemci do místa uvedeného v adrese za dohodnutou cenu.“*

První rozhodnutí městského soudu, zrušující rozsudek NSS

37. Městský soud shledal v předchozím řízení žalobu důvodnou, a proto rozsudkem ze dne 20. 2. 2020, č. j. 3 A 88/2016-156, napadené i prvostupňové rozhodnutí zrušil. Soud se ztotožnil s právními úvahami a závěry uvedenými v předešlém rozsudku městského soudu ze dne 29. 3. 2016, č. j. 11 A 197/2013-96, potvrzenými Nejvyšším správním soudem rozsudkem ze dne 21. 9. 2017, č. j. 2 As 121/2016-71, *Geis Parcel*.
38. Ke kasační stížnosti žalovaného Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení rozsudkem ze dne 9. 12. 2021, č. j. 1 As 107/2020-58 (dále jen „*první zrušující rozsudek*“).
39. Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu se závěry v mezidobí vydaného rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 9. 2021, č. j. 8 As 70/2018-100 (dále též jen „*rozsudek rozšířeného senátu č. j. 8 As 70/2018-100*“).
40. Rozšířený senát dovodil, že (i) definice poštovní služby uvedená v zákoně o poštovních službách ve znění účinném do 14. 4. 2020 byla dostatečně určitá, (ii) zákon se vztahoval na všechny poskytovatele poštovních služeb, nejenom na držitele poštovní licence a (iii) kontraktační povinnost (§ 4 odst. 2 zákona o poštovních službách) nebyla definičním znakem poštovní služby. Tyto závěry se uplatní i v nyní projednávané věci. Jádrem sporu je výklad pojmu poštovní služba. K té rozšířený senát uvedl, že:

„poštovní službou je činnost prováděná podle poštovní smlouvy (§ 1 odst. 2 zákona o poštovních službách). Nejde však – jak by se mohlo na první dojem zdát – o definici

kruhem. Zákon sice odkazuje na poštovní smlouvu, ale zároveň jasně popisuje, k čemu poštovní smlouva slouží a dostatečně objasňuje, co je poštovní služba poskytovaná na základě poštovní smlouvy. Jak říká § 5 odst. 1 věta první zákona o poštovních službách, poštovní smlouvou se provozovatel zavazuje odesílateli, že dodá poštovní zásilku nebo peněžní částku z místa poštovního podání sjednaným způsobem příjemci do místa uvedeného v adrese, a odesílatel se zavazuje, není-li sjednáno jinak, uhradit provozovateli dohodnutou cenu. Poštovní zásilkou se rozumí adresná zásilka v konečné podobě, ve které má být provozovatelem dodána [§ 2 písm. a) zákona o poštovních službách]. Provozovatel poštovní služby poskytuje jednu či více z těchto služeb: výběr zásilky (poštovní podání), třídění, přepravu a dodávání poštovních zásilek; ovšem samotná přeprava poštovních zásilek nepředstavuje poštovní službu, pokud je vykonávána osobou, která k těmto zásilkám současně neprovedla poštovní podání (výběr), třídění nebo dodání (srov. podobně shora cit. rozsudek Confetra, C-259/16, bod 34).

Není ani pravda, že by tato definice znemožňovala rozlišit poštovní službu například od zasilatelství. Jak správně uvádí osmý senát, obsahovou náplní živnosti „Zasilatelství a zastupování v celním řízení“ dle bodu 53 přílohy 4 k nařízení vlády č. 278/2008 Sb., o obsahových náplních jednotlivých živností, je „zprostředkování přepravy věci z určitého místa do určitého místa a činnosti s tím spojené, zejména uzavření smluv o přepravě věci do dohodnutého místa určení, obstarání dokladů (náložného nebo nákladního listu), zajištění naložení a uložení zásilky, doprovod zásilky, vybavení reklamací z přepravy. [...] Obsahem činnosti není vlastní přeprava nákladů“. Rozšířený senát proto souhlasí se stěžovatelem, že obsahem zasilatelství je pouhé zprostředkování přepravy, nikoli již samotná přeprava nákladů (srov. k tomu též § 2445 občanského zákoníku o smlouvě o zprostředkování). Jak plyne z výše uvedeného výkladu definice poštovní služby, podstatou poštovní služby je zejména převzetí a zpracování zásilky, často spojené s přepravou a doručením poštovní zásilky. Zasilatelství a poštovní služby tak nejsou obsahově shodné“ (zvýraznění doplněno soudem).

41. K rozsahu věcné působnosti zákona o poštovních službách, definici poštovní služby a k odlišnostem mezi poštovní službou a zasilatelstvím rozšířený senát uvedl, že

„poštovní službou je činnost prováděná podle poštovní smlouvy (§ 1 odst. 2 zákona o poštovních službách). Nejde však – jak by se mohlo na první dojem zdát – o definici kruhem. Zákon sice odkazuje na poštovní smlouvu, ale zároveň jasně popisuje, k čemu poštovní smlouva slouží a dostatečně objasňuje, co je poštovní služba poskytovaná na základě poštovní smlouvy. Jak říká § 5 odst. 1 věta první zákona o poštovních službách, poštovní smlouvou se provozovatel zavazuje odesílateli, že dodá poštovní zásilku nebo peněžní částku z místa poštovního podání sjednaným způsobem příjemci do místa uvedeného v adrese, a odesílatel se zavazuje, není-li sjednáno jinak, uhradit provozovateli dohodnutou cenu. (...) Provozovatel poštovní služby poskytuje jednu či více z těchto služeb: výběr zásilky (poštovní podání), třídění, přepravu a dodávání poštovních zásilek; ovšem samotná přeprava poštovních zásilek nepředstavuje poštovní službu, pokud je vykonávána osobou, která k těmto zásilkám současně neprovedla poštovní podání (výběr), třídění nebo dodání (...) Není ani pravda, že by tato definice znemožňovala rozlišit poštovní službu například od zasilatelství. (...) Obsahem zasilatelství je pouhé zprostředkování přepravy, nikoli již samotná přeprava nákladů (srov. k tomu též § 2445 občanského zákoníku o smlouvě o zprostředkování). Jak plyne z

výše uvedeného výkladu definice poštovní služby, podstatou poštovní služby je zejména převzetí a zpracování zásilky, často spojené s přepravou a doručení poštovní zásilky. Zasilatelství a poštovní služby tak nejsou obsahově shodné.”

42. S ohledem na závěry vyslovené rozšířeným senátem Nejvyšší správní soud v prvním zrušujícím rozsudku přisvědčil žalovanému, že rozsah působnosti zákona o poštovních službách je namíste chápat širěji, než učinil městský soud. Tímto závazným právním názorem je městský soud v dalším řízení vázán.

Vyjádření žalovaného po prvním zrušujícím rozsudku

43. Žalovaný ve vyjádření ze dne 2. 3. 2022 nepopřel nutnost ochrany dobré víry těch, kteří vzhledem k judikатурnímu obratu vycházeli z dosavadní judikatury a nepovažovali své podnikání za poštovní službu dle zákona o poštovních službách. Zároveň ovšem vyjádřil svůj nesouhlas s dobrou vírou žalobkyně v to, že na ni zákon o poštovních službách nedopadá, a to ze dvou důvodů.
44. Dle žalovaného je prvním důvodem příslušnost žalobkyně k mezinárodní skupině DHL, působící mimo jiné v sousedních zemích, jejichž právní úprava v oblasti poskytování poštovních služeb je velice podobná české právní úpravě – vychází totiž z norem EU. Žalovaný k tomu poukázal na skutečnost, že společnosti ze skupiny DHL v těchto sousedních státech dlouhodobě deklarují, že jsou poskytovateli poštovních služeb. Je tak nemyslitelné, aby si žalobkyně předmětné skutečnosti nebyla vědoma, a dle žalovaného tak musela mít, vzhledem k poskytování obsahově totožné služby, alespoň vážné pochybnosti o právní povaze své vlastní podnikatelské činnosti. Z uvedených důvodů nemohla být žalobkyně v dobré víře, že v inkriminované době na území ČR neposkytovala poštovní služby dle zákona o poštovních službách.
45. K existenci dobré víry žalovaný dále podotknul, že argument roztržičnosti judikatury správních soudů – kterým Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 9. 12. 2021, č. j. 1 As 107/2020-58, eventuální existenci dobré víry dovozoval, je pro posuzovanou věc zcela irrelevantní. Předmětem správního řízení byly služby, které žalobkyně poskytovala v období od května 2013 do května 2014, v tomto období ovšem dle žalovaného žádný judikатурní rozkol, zakládající dobrou víru žalobkyně, neexistoval. Problematiky poštovních služeb se totiž týkalo až rozhodnutí Městského soudu v Praze z roku 2016 ve věci sp. zn. 11 A 197/2013, které bylo prvním soudním rozhodnutím v této oblasti. Do té doby existoval pouze jediný výklad zákona o poštovních službách, a to výklad zastávaný žalovaným. Existencí zmíněného rozsudku nemohlo dojít ke zpětnému nabytí dobré víry žalobkyně. Z výše uvedených důvodů žalovaný uzavřel, že žalobkyně nemohla jednat v dobré víře, že jí poskytované služby nebyly poštovními službami.

Druhé rozhodnutí městského soudu a zrušující rozsudek NSS

46. Městský soud rozsudkem ze dne 18. 3. 2022, č. j. 3 A 88/2016-193, napadené i prvostupňové rozhodnutí opět zrušil a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení.
47. Navzdory závěru soudu, že žalobkyní poskytovaná služba byla poštovní službou dle zákona o poštovních službách, vycházel ve svém rozhodnutí především z toho, že v daném konkrétním případě nelze žalobkyni potrestat, když jednala v dobré víře v době, kdy interpretace problematiky poštovních služeb a obdobných smluvních ujednání nebyla ustálená, a nebyla všeobecně shodně přijímána ani soudní judikaturou.

48. Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 26. 5. 2022, č. j. 1 As 78/2022 (dále též jen „*druhý zrušující rozsudek*“), rozsudek městského soudu zrušil, a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.
49. Dle Nejvyššího správního soudu uzavřel městský soud bez dalšího, že byla žalobkyni uložena pokuta v době, kdy v judikatuře správního soudnictví nepanovala shoda na výkladu pojmu poštovní služby. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že městský soud zcela odhlédl od bližší specifikace zmiňované judikatury v rozhodném období; to souvisí i s tím, že nezohlednil vyjádření stěžovatele zaslané soudu po prvním zrušujícím rozsudku. Nejvyšší správní soud se ztotožnil se závěrem žalovaného, 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. Žalovaný přitom poukázal na takové skutečnosti, které by naopak dobré víře žalobkyně zjevně nesvědčily (viz body 44 až 45 tohoto rozsudku).
50. Městský soud se dle druhého zrušujícího rozsudku uvedenými skutečnostmi nezabýval a zatížil tak svůj rozsudek nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů. V dalším řízení se z uvedených důvodů vypořádá zejména s tím, zda žalobkyně požívala důvěry ve výklad zákona či naopak tuto dobrou víru postrádala, a to s přihlédnutím ke všem významným okolnostem věci.

Podání žalobkyně po druhém zrušujícím rozsudku

51. Žalobkyně reagovala na druhý zrušující rozsudek podáním ze dne 10. 6. 2022. Předně uvedla, že koncept dobré víry zná pouze civilní právo, tento institut se ve veřejném právu nevyskytuje. Žalobkyně má za to, že novela zákona o poštovních službách její podnikatelskou činnost nijak neovlivnila, a že se v jejím případě stále jedná o podnikání v oblasti zasilatelství. Žalobkyně odmítla tvrzení Nejvyššího správního soudu o tom, že měla být seznámena se zastávanou správní praxí v souvislosti se zaslaným přípisem ze dne 21. 3. 2013. Seznámení se se zastávanou správní praxí nebylo obsahem přípisu a dle jejího názoru taková praxe, necelé tři měsíce po nabytí účinnosti novely zákona o poštovních službách, ani být nemohla. Žalobkyně dále zmínila tvrzení žalovaného o neexistenci aplikačních problémů novely zákona o poštovních službách „*v rámci kulatých stolů a společných setkání*“ se zástupci zasilatelů. Žalobkyně uvedla, že všechny zasilatelské společnosti, s jejichž názorem na právní úpravu novely zákona o poštovních službách se měla možnost seznámit, zastávaly stejný názor jako ona. Na výkladové problémy ustanovení definujících poštovní službu veřejně upozorňoval též Ing. E. P., toho času bývalý ředitel odboru regulace poštovních služeb žalovaného. Žalobkyně zdůraznila, že předběžně sdělený právní názor žalovaného jakožto správního úřadu nemá žádnou vyšší autoritu než právní názor žalobkyně. Žalobkyně dále měla za to, že pokud zde byla konstantní judikatura Městského soudu v Praze a Nejvyššího správního soudu až do vydání rozsudku rozšířeného senátu č. j. 8 As 70/2018-100, znamená to, že tato judikatura reflektovala stav právního vědomí v rozhodném období (tedy v roce 2013 a 2014).
52. Žalobkyně dále ve svém podání vyjádřila nesouhlas se závěry rozsudku rozšířeného senátu č. j. 8 As 70/2018-100. Podle žalobkyně rozšířený senát nepochopil a chybně aplikoval rozsudek Soudního dvora EU ze dne 31. 5. 2018 ve věci *Confetra*, C-259/16, EU:C:2018:370, a popřel jazykové vyjádření právní normy – definice poštovní služby v zákoně o poštovních službách. Poštovní směrnice neukládá členským státům zajištění souladu vymezení definice poštovní služby, a to ani implicitně. Poštovní směrnice tak

neobsahuje definici poštovní služby v rozsahu, v jakém by ji byly povinny jednotlivé členské státy transponovat do svých právních řádů. Jsou to proto výlučně vnitrostátní právní úpravy jednotlivých členských států, které definují poštovní služby. Argumentace rozšířeného senátu dovozující, že Poštovní směrnice pro účely vnitrostátního práva definuje, kdo jsou poskytovatelé poštovních služeb, je příkladem logiky či argumentace na základě tzv. obrácené implikace.

53. Žalobkyně dále uvedla, že neplatí ani premisa vyjádřená v bodě 60 rozsudku rozšířeného senátu č. j. 8 As 70/2018-100, tedy že poštovní služba a zasilatelství jsou obsahově odlišné. Žalobkyně žádnou přepravu zásilek nerealizuje, tuto zajišťují externí subjekty. Pokud tedy rozšířený senát ve svém rozsudku identifikoval jako dělící kritérium otázku, zda poštovní služba na rozdíl od zasilatelství zahrnuje přepravu nákladů, pak to v případě žalobkyně znamená, že poštovní služby neposkytuje.
54. Žalobkyně zopakovala, že právní úprava definice poštovní služby není unijním právem harmonizována. Definice poštovních služeb ve Spolkové republice Německo ani Slovenské republice není provedena stejně, jako činí zákon o poštovních službách. Ani v jednom z uvedených států není definičním znakem poštovní služby uzavření poštovní smlouvy. Nadto se jedná o provozně oddělené subjekty cizího práva, které mají s žalobkyní společné pouze to, že jsou v konečném důsledku vlastněny stejnou ovládající osobou či osobami. Uvedené skutečnosti pak nemají naprosto žádnou relevanci k projednávané věci a tento argument ze strany žalovaného je hrubě zavádějící.
55. Žalobkyně také poukázala na problém tzv. kompenzačního fondu, který byl zřízen novelou zákona o poštovních službách provedenou zákonem č. 221/2012 Sb. Situace ohledně kompenzačního fondu zašla do stadia, kdy ohledně této právní úpravy Evropská komise konstatovala, že se jedná o nedovolenou veřejnou podporu, a vláda České republiky dne 12. 10. 2016 svým usnesením č. 894 vzala na vědomí „*nemožnosti aplikace ustanovení zákona o poštovních službách v části financování čistých nákladů představujících nespravedlivou finanční zátěž prostřednictvím tzv. kompenzačního fondu v souvislosti s šetřením Evropské komise pro možnou nedovolenou veřejnou podporu vůči podniku Česká pošta, s. p.*“ Následně byl novelou zákona o poštovních službách kompenzační fond zcela zrušen.

Podmínky řízení

56. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, po vyčerpání řádných opravných prostředků, osobou k tomu oprávněnou a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Jde tedy o žalobu věcně projednatelnou. Soud při přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí vycházel ze skutkového a právního stavu, který zde byl v době jeho vydání (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), přičemž ho přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.). Vady, k nimž by byl povinen přihlédnout z moci úřední, soud neshledal.

Podstatné okolnosti vyplývající ze správního spisu

57. Pro posouzení věci samé vyplývají ze spisového materiálu předloženého žalovaným následující podstatné skutečnosti:
58. Dne 26. 3. 2013 byl žalobkyni doručen dokument žalovaného ze dne 21. 3. 2013 nazvaný „*Upozornění na změny v právní úpravě podnikání v oblasti poštovních služeb*“, zn. ČTÚ-28 999/2013-610 (dále též „*Upozornění*“), kterým byla informována o změně v právní úpravě podnikání v oblasti poštovních služeb v souvislosti s nabytím účinnosti zákona č. 221/2012 Sb., kterým se mění zákon o poštovních službách, a o souvisejících povinnostech. Žalovaný uvedl, že zákonem č. 221/2012 Sb. došlo ve vztahu k žalobkyni ke změně

způsobu vzniku oprávnění k podnikání v oblasti poštovních služeb. Nově toto oprávnění vzniká doručením písemného oznámení podnikání žalovanému prostřednictvím formuláře. Pro provozovatele poštovních služeb, kteří měli k 31. 12. 2012 platné živnostenské oprávnění, mezi něž zařadil žalovaný též žalobkyni, platí přechodné období k oznámení v délce 4 měsíce. Pokud oznámení v této lhůtě učiněno nebude, živnostenské oprávnění k provozování poštovních služeb jejím uplynutím zaniká. Pokud by po zániku živnostenského oprávnění podnikatel pokračoval v nabízení poštovních služeb, dopustil by se správního deliktu podle § 37a odst. 1 písm. b) zákona o poštovních službách.

59. Předmětem podnikání žalobkyně bylo podle údajů zveřejněných v obchodním rejstříku až do dne 6. 11. 2014 mj. vnitrostátní zasilatelství a provozování poštovních a zahraničních poštovních služeb.
60. Z oznámení o zahájení správního řízení z moci úřední ze dne 6. 5. 2014, č. j. ČTÚ-15 566/2014-610/III. vyř., vyplývá, že žalovaný zahájil se žalobkyní správní řízení pro podezření ze spáchání správního deliktu podle § 37a odst. 1 písm. c) zákona o poštovních službách spočívajícího v tom, že právnická osoba poskytuje poštovní službu bez oprávnění. Daného správního deliktu se měla žalobkyně dopustit tím, že v rámci své nabídky nabízela poštovní služby s obchodními názvy „Soukromý balík“, „Firemní balík“ a „Expresní balík“, aniž by předem písemně oznámila správnímu orgánu podnikání v oblasti poštovních služeb.
61. Dne 4. 7. 2014 vydal žalovaný rozhodnutí č. j. ČTÚ-15 566/2014-610/VIII. vyř., v němž shledal, že žalobkyně poskytovala poštovní služby bez oprávnění.
62. Dne 15. 12. 2014 vydal předseda žalovaného rozhodnutí č. j. ČTÚ-53 370/2014-603, kterým vyhověl rozkladu žalobkyně a zrušil rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 7. 2014 s odůvodněním, že nebylo postaveno najisto, zda žalobkyně nabízené služby skutečně poskytovala.
63. V oznámení a výzvě ze dne 16. 1. 2015, č. j. ČTÚ-15 566/2014-610/IX. vyř., žalovaný sdělil žalobkyni, že zahajuje nové projednání věci, přičemž předmětem správního řízení je jednání žalobkyně spočívající v nabízení poštovních služeb s obchodními názvy „Soukromý balík“, „Firemní balík“ a „Expresní balík“ v období ode dne 1. 5. 2013 do 6. 5. 2014 v rámci její produktové nabídky bez předchozího písemného oznámení podnikání v oblasti poštovních služeb správnímu orgánu, v čemž žalovaný spatřoval spáchání správního deliktu podle § 37a odst. 1 písm. b) zákona o poštovních službách.
64. Správní spis dále obsahuje dokumenty prokazující poskytování služby soukromý balík, zejména výstřižky z webových stránek obsahující informace o konkrétních zásilkách a fotografie zásilek.

Posouzení žalobních bodů soudem

65. Podle § 37a odst. 1 zákona o poštovních službách, ve znění do 3. 12. 2014, platilo, že správního deliktu se dopustí osoba tím, že:
 - a) zjišťuje obsah poštovní zásilky v rozporu s § 16 odst. 5,
 - b) podniká v oblasti poštovních služeb bez oprávnění nebo v rozporu s obecnými podmínkami podnikání podle § 17 (zvýraznění doplněno soudem),

- c) poskytuje poštovní službu nebo zajišťuje zahraniční poštovní službu bez oprávnění podle § 18 odst. 1,
 - d) nesplní povinnost podle § 18 odst. 5 nebo 6, nebo
 - e) provozuje službu dodání peněžní částky poštovním poukazem bez poštovní licence v rozporu s § 20.
66. V nyní projednávané věci byla žalobkyni uložena pokuta za podnikání v oblasti poštovních služeb bez oprávnění, tedy podle § 37a odst. 1 písm. b). S účinností od 4. 12. 2014 bylo do ustanovení § 37a odst. 1 vloženo nové písm. a). Stávající správní delikt pod písm. b) se bez obsahové změny přesunul pod písm. c).
67. Soud rozhodl podle § 51 odst. 1 s. ř. s. bez ústního jednání, neboť žalobkyně uvedla, že s tímto postupem souhlasí, a žalovaný se k výzvě soudu nevyjádřil.

Dobrá víra

68. V návaznosti na druhý zrušující rozsudek se soud musí předně znovu zabývat otázkou, zda žalobkyně jednala v dobré víře v dosavadní judikaturu a správní praxi, když se domnívala, že její podnikání není zákonem o poštovních službách regulováno.
69. K tomu Nejvyšší správní soud ve druhém zrušujícím rozsudku uvedl, že:

„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 (legimitu důvěry v zákon), resp. předvídatelnost zákona (v materiálním smyslu), zkoumal“ (bod 17).

„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“ (bod 18).

„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 brozícími důsledky jejího nerespektování). Soud však žádnou z výše uvedených skutečností, byť relevantních pro posouzení otázky dobré víry žalobkyně, ve svém rozsudku nerefletoval; zatížil jej tak nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů“ (bod 19).

70. Soud po novém posouzení dospěl k závěru, že žalobkyně v dobré víře v dosavadní judikaturu a správní praxi nejednala.
71. V této věci je podstatné, že již podáním ze dne 21. 3. 2013 žalovaný žalobkyni upozornil na změnu relevantní právní úpravy, na skutečnost, že patří mezi provozovatele poštovních služeb, a na povinnosti z toho vyplývající. Žalovaný zároveň uložil žalobkyni povinnost doručit mu do 30. 4. 2013 písemné oznámení podnikání v oblasti poštovních služeb, pokud má v úmyslu i nadále pokračovat ve své poštovní činnosti. Dále byla žalobkyně žalovaným informována o následcích nesplnění této oznamovací povinnosti za současného pokračování v poskytování poštovních služeb, tedy na možnost naplnění skutkové podstaty správního deliktu podle § 37a odst. písm. b) zákona o poštovních službách. Nejméně ode dne 26. 3. 2013, kdy bylo žalobkyni doručeno Upozornění ze dne 21. 3. 2013 bylo žalobkyni známo, že na její výdělečnou činnost bude bez podání oznámení nahlížet jako na jednání v rozporu se zákonem o poštovních službách (podnikání v oblasti poštovních služeb bez oprávnění) a že se při jeho pokračování bez podřízení se regulaci v tomto zákoně vystavuje nebezpečí postihu pro naplnění skutkové podstaty správního deliktu podle § 37a odst. 1 písm. b) zákona o poštovních službách, v rozhodném znění. Právě k tomuto postihu též následně také došlo. O svém právním názoru a z něj vyplývající správní praxi tedy žalovaný žalobkyni jasně informoval v Upozornění ze dne 21. 3. 2013, kde také konstatoval, že se na ni vztahuje zákon o poštovních službách. Na tomto závěru setrval rovněž předseda žalovaného v napadeném rozhodnutí i žalovaný v průběhu řízení ve věci sp. zn. 3 A 88/2016.
72. Přijetí Upozornění žalobkyně nerozporuje. Uvádí toliko, že si na otázku, zda poskytuje poštovní služby, učinila vlastní právní názor, který byl od názoru správního orgánu odlišný. Přijetí vlastního právního názoru odlišného od názoru správního orgánu však nelze považovat za dobrou víru ve správný výklad zákona. Žalobkyně o upozornění žalovaného věděla, rozhodla se jím však neřídit. Tím na sebe vzala riziko, že se správnost jejího odlišného právního názoru v následném soudním řízení nepotvrdí. Právě k tomu pak v nyní projednávané věci došlo.
73. Pokud žalobkyně argumentuje, že stejný právní názor v rozhodné době zastávaly i jiné zasilatelské společnosti, soud uvádí, že v takovém případě i tyto společnosti na sebe vzaly stejné riziko. K tomu lze odkázat na četnou judikaturu správních soudů, která z obdobných důvodů dospěla k zamítnutí obdobných žalob ohledně poskytování poštovních služeb. V návaznosti na rozhodnutí rozšířeného senátu NSS zdejší soud zamítl např. žalobu společnosti Direct Parcel Distribution CZ s.r.o. (rozsudkem ze dne 13. 1. 2022, č. j. 6 A 211/2013-168), žalobu společnosti GO! Express & Logistics, s.r.o. (rozsudkem ze dne 13. 1. 2022, č. j. 6 A 21/2017-148) či žalobu společnosti TNT Express Worldwide (rozsudkem ze dne 25. 2. 2022, č. j. 3 A 169/2016-173). Dobrou víru ve správnost výkladu zákona nelze dovozovat ani z výkladu zastávaného konkurenty.
74. Rozšířený senát v této souvislosti poukázal na to, že zákon společně se správní a justiční praxí tvoří tzv. „zákon v materiálním smyslu“, jehož předvídatelnost je pro trestní sankci klíčová.
75. Rozšířený senát uvedl, že *„je třeba při eventuelních řízeních o správním trestání (typicky přestupky spočívající v podnikání a poskytování poštovních služeb bez oprávnění) chránit dobrou víru těch, kteří vycházeli z dosavadní judikatury a měli za to, že jejich podnikání není zákonem o poštovních službách regulováno. Jednoduše řečeno, nikdo by neměl být postižen za to, že dosud*

jednal v důvěře v dosavadní – v tomto rozsudku překonanou – judikaturu“ (viz bod 68 rozsudku). O takovou situaci se však v nyní projednávané věci nejedná. Žalobkyně byla postížena za poskytování poštovních služeb v období od 1. 5. 2013 do 6. 5. 2014. Neuvedla přitom, že by již v tomto období existovala judikatura, která by zákonu odňala určitost (viz bod 69 rozsudku rozšířeného senátu). Prvním rozsudkem ohledně problematiky poštovních služeb (odkazovaným oběma účastníky řízení) je rozsudek zdejšího soudu ze dne 29. 3. 2016, č. j. 11 A 197/2013. Soud se ztotožňuje se žalovaným, že tento rozsudek nemohl dobrou víru žalobkyně v daném období nijak ovlivnit, neboť byl vydán téměř dva roky po ukončení postiženého protiprávního jednání žalobkyně.

76. Žalobkyně nedoložila ani žádnou správní praxi žalovaného, která by mohla založit její dobrou víru, resp. legitimní očekávání. Pokud jde o tvrzení, že žalovaný „*v rámci kulatých stolů a společných setkání*“ se zástupci zasilatelů uváděl, že novela zákona o poštovních službách neobsahuje žádné aplikační problémy, zatímco bývalý ředitel odboru žalovaného ve svém zveřejněném stanovisku na výkladové problémy ohledně pojmu poštovní služba poukazoval, pak tyto okolnosti nesvědčí o existenci správní praxe odlišné od postoje vyjádřeného žalovaným v Upozornění ze dne 21. 3. 2013 žalobkyni. Žalobkyně navíc svá tvrzení o těchto okolnostech nijak neprokázala.
77. K otázce absence dobré víry žalobkyně žalovaný dále uvedl, 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. Soud se ztotožnil s žalovaným, že tato skutečnost mohla vyvolat pochybnost žalobkyně o správnosti jejího právního názoru. Tvrzení žalobkyně, že jde o provozně oddělené subjekty, neznamena, že neměla povědomí o poskytování poštovních služeb svými sesterskými společnostmi. Toto povědomí by mohlo zpochybnit dobrou víru ve výklad zákona, byla-li by jinými skutečnostmi prokázána, k tomu však v nyní projednávané věci nedošlo.
78. Soud shrnuje, že v nyní projednávané věci žalobkyně žádné relevantní objektivní okolnosti svědčící o její dobré víře ve výklad zákona (byť i v materiálním smyslu) nedoložila.
79. Pokud jde o argument žalobkyně, že ve veřejném právu nelze pracovat s pojmem dobré víry, soud mu nepřisvědčil s odkazem na výše uvedenou judikaturu Nejvyššího správního soudu (viz zejména rozsudek rozšířeného senátu NSS citovaný v bodě 75 tohoto rozsudku). Tento argument ostatně nemohl být v nyní projednávané věci žalobkyni k užitku, neboť dobrá víra, byla-li by prokázána, by působila v její prospěch.
80. Žalobní námitka není důvodná.

Definice poštovní služby

81. Soud se dále zabýval námitkou žalobkyně, že jí poskytované služby nejsou službami poštovními (původně pátý žalobní bod). Nejvyšší správní soud ve svém prvním zrušujícím rozsudku (bod 32) konstatoval, že: „*[p]oskytovatelem poštovních služeb je pak v zásadě každý, kdo poskytuje alespoň jednu ze služeb uvedených v § 1 odst. 2 zákona o poštovních službách [výběr zásilky (poštovní podání), třídění, přeprava či dodávání poštovních zásilek]. Není pak rozhodné, zda žalobkyně hodlala uzavírat jiné než poštovní smlouvy – pokud její služby naplnily uvedené znaky poštovních služeb, je třeba na žalobkyni uzavírané smlouvy hledět jako na*

poštovní a s tím se pojící kontraktační povinnost (které se nemůže subjekt poskytující poštovní služby vyhnout).“

82. V novém řízení městský soud vyšel ze závěrů prvního zrušujícího rozsudku a ve svém druhém rozsudku č. j. 3 A 88/2016-193 uzavřel, že žalobkyní poskytovaná služba byla poštovní službou podle zákona o poštovních službách. Proti tomuto závěru žalobkyně kasační stížností nebrojila. Soud nemá důvod se od svých dříve přijatých závěrů odchýlit.
83. Z obsahu správního spisu jednoznačně vyplývá, že činnost žalobkyně při poskytování uvedených služeb (produktů) naplňuje obsah a definici poštovní služby tak, jak ji v návaznosti na zákon o poštovních službách vyložil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu. Žalobkyně zajišťuje převzetí zásilky smluvním partnerem či vlastním pracovníkem (*tzn. zásilky vybírá*) dále jsou zásilky svezeny na depo žalobkyně, kde dochází k jejich třídění (*tzn. žalobkyně zásilky třídí*); dále je předává k přepravě a dodání příjemcům svým smluvním partnerům (*tzn. žalobkyně zásilky přepravuje a dodává*). Podrobný popis služeb žalobkyně je obsažen na str. 10 až 12 prvostupňového rozhodnutí.
84. Soud se neztotožnil ani s tvrzením žalobkyně, že žalovaný není oprávněn posuzovat obsah smluv za účelem posouzení, zda se jedná o služby poštovní (původně šestý žalobní bod). Z výše citované judikatury Nejvyššího správního soudu jednoznačně vyplývá, že toto posouzení do kompetence žalovaného patří.
85. Žalobkyně ve svém vyjádření obsáhle polemizuje se závěry rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu. K tomu soud uvádí, že rozšířený senát Nejvyššího správního soudu má významný úkol sjednocovat judikaturu a spolu s ní postup správních orgánů. Zakotvení role rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu jako garanta jednotného rozhodování je esenciálním předpokladem pro dodržování principu předvídatelnosti soudního a správního rozhodování. Městský soud nemůže rozhodnout v rozporu s rozšířeným senátem, aniž by pro to byly důvody, které doposud při posuzování věci nebyly zvažovány (vertikální normativní působení právního názoru RS NSS). Žádné takové důvody však soud v nyní projednávané věci neshledal.
86. Žalobní námitka není důvodná.

Vady předcházejícího řízení před správními orgány

87. Námitkami žalobkyně týkajícími se vad předcházejícího řízení před správními orgány se soud zabýval již ve svém prvním rozsudku v této věci, přičemž proti jeho závěrům účastníci řízení nebrojili kasační stížností. Soud nemá důvod se od svých dříve přijatých závěrů odchýlit.

Oprávněná osoba (původně jedenáctý žalobní bod)

88. Soud předně neshledal vadu správního řízení v namítaném porušení § 15 odst. 2 správního řádu tím, že by žalovaný vůbec neurčil oprávněnou osobu.
89. Podle § 15 odst. 2 správního řádu platí, že úkony správního orgánu v řízení provádějí úřední osoby oprávněné k tomu podle vnitřních předpisů správního orgánu nebo pověřené vedoucím správního orgánu.
90. Z odborné literatury vyplývá, že „[s]myslem tohoto ustanovení je především zabránit anonymitě výkonu veřejné správy a posílit postavení účastníka řízení tím, že účastník řízení má v každém okamžiku řízení možnost zjistit, kdo je v jeho věci oprávněn činit v řízení úkony. To mu také umožní posoudit případné vyloučení úřední osoby z projednávání a rozhodování věci a

případně namítat její podjatost (...)” (JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. Správní řád. Komentář. 5. vydání. Praha: C. H. Beck 2016, s. 86-89).

91. Ve správním spisu poté městský soud ověřil, že jednotlivé úkony učiněné v předcházejícím správním řízení vůči žalobkyni obsahovaly informaci o tom, kdo je činí. Lze tedy uzavřít, že ke zkrácení žalobkynina práva na to, aby věděla, kdo v její věci činí v řízení úkony (tj. i za účelem případného uplatnění námítky podjatosti úřední osoby), nedošlo.
92. Porušení § 15 odst. 4 správního řádu tím, že by žalovaný neučinil zápis o tom, kdo je v dané věci oprávněnou úřední osobou, do spisu, soud také neshledal.
93. Podle § 15 odst. 4 správního řádu platí, že o tom, kdo je v dané věci oprávněnou úřední osobou, se provede záznam do spisu a správní orgán o tom účastníka řízení na požádání informuje. Oprávněná úřední osoba na požádání účastníka řízení sdělí své jméno, příjmení, služební nebo obdobné označení a ve kterém organizačním útvaru správního orgánu je zařazena.
94. V této souvislosti lze odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 6. 2012, č. j. 1 As 55/2012-32, v němž Nejvyšší správní soud uvedl, že ve spise nemusí být: „*formálně vložena listina určující oprávněnou úřední osobu. Stěžovatel (...) totiž přehlédl, že v daném případě bylo řízení zahájeno z moci úřední, a to podle § 46 odst. 1 správního řádu. (...) Podle § 46 odst. 1 správního řádu oznámení o zahájení řízení z moci úřední musí mj. obsahovat jméno, příjmení, funkci nebo služební číslo a podpis oprávněné úřední osoby. Ustanovení § 46 odst. 1 je ve vztahu speciality k § 15 odst. 4 (...).*“
95. Z uvedeného je zřejmé, že v případě řízení z moci úřední, což je i posuzovaný případ, není povinností správního orgánu provést do spisu záznam o tom, kdo je v dané věci oprávněnou úřední osobou, pokud jsou tyto údaje patrné již jen z oznámení o zahájení řízení podle ustanovení § 46 odst. 1 správního řádu. Zde soud ze správního spisu ověřil, že oznámení o zahájení správního řízení ze dne 6. 5. 2014, č. j. ČTÚ-15 566/2014-610/III. vyř. obsahuje označení oprávněné úřední osoby (Ing. J.) a současně i označení odboru, který věc vyřizuje (odbor regulace komunikačních činností a poštovních služeb), včetně označení konkrétní vedoucí tohoto odboru (Ing. H.). Vůči oprávněné úřední osobě ostatně žalobkyně činila procesní úkony (viz již Vyjádření k oznámení o zahájení správního řízení ze dne 15. 5. 2014 adresované „*k rukám Ing. R. J.*“). Žalobkyni tedy nepochybně bylo známo, kdo její věc vyřizuje a kdo v ní činí úkony. Soud proto neshledal, že by neuvedení seznamu konkrétních oprávněných úředních osob znamenalo procesní vadu správního řízení (např. ve formě jednání podjaté úřední osoby).
96. Tato námitka není důvodná.

Postup podle § 37 odst. 3 písm. d) (původně osmý žalobní bod)

97. Podle § 37 odst. 3 písm. d) zákona o poštovních službách patří do pravomoci žalovaného v pochybnostech rozhodnout, zda se v případě určité služby jedná o poštovní službu, a to na žádost nebo z vlastního podnětu. Žalobkyně namítá, že žalovaný rozhodnutí podle § 37 odst. 3 písm. d) nevydal.
98. K tomu soud uvádí, že služby žalobkyně s obchodními názvy „Soukromý balík“, „Firemní balík“ a „Expresní balík“ správní orgány obou stupňů považovaly za poštovní službu dle zákona o poštovních službách. V tom smyslu přitom informoval žalovaný žalobkyni již v Upozornění ze dne 21. 3. 2013. Žalobkyně měla v této souvislosti možnost podat žádost o

rozhodnutí podle § 37 odst. 3 písm. d) a domoci se samostatného rozhodnutí o této otázce, to však neučinila. Žalovaný ani předseda žalovaného přitom neměli v řízení pochybnosti o tom, že se v případě služeb žalobkyně o poštovní službu jedná. Proti tomuto závěru uplatňovala žalobkyně svou obranu. Ze zákona přitom nevyplývá povinnost, ale toliko možnost žalovaného vést o této otázce samostatné řízení. Rozhodnutí vydané podle § 37 odst. 3 písm. d) by přitom nemělo konstitutivní povahu, nýbrž povahu deklaratorní. Podle komentáře k tomuto ustanovení (BUZEK, Lukáš, *Zákon o poštovních službách. Komentář*. Wolters Kluwer: ASPI, stav k 1. 7. 2020) „[z]ákon o poštovních službách v tomto případě připouští zahájení řízení na základě žádosti podle § 44 spr. řádu nebo z moci úřední ve smyslu § 46 spr. řádu“, přičemž „[j]e třeba zdůraznit, že svou povahou se nejedná o řízení sporné (§ 141 spr. řádu) ani řízení o určení právního vztahu (§ 142 spr. řádu). Smyslem rozhodnutí je vydání deklaratorního rozhodnutí o tom, zda je určitá služba službou poštovní či nikoli, rozhodnutí se tedy netýká konkrétního právního vztahu ani sporu mezi dvěma osobami“.

99. Žalobní námitka není důvodná.

Věcná příslušnost (původně sedmý žalobní bod)

100. Jak žalovaný, tak předseda žalovaného, byli věcně příslušným správním orgánem k vedení řízení a vydání rozhodnutí v projednávané věci. Žalobkyně se dopustila správního deliktu podle § 37a odst. 1 písm. b) zákona o poštovních službách, ve znění účinném do 3. 12. 2014, tím, že nabízela a poskytovala poštovní službu bez oprávnění podle § 18 odst. 1 tohoto zákona.

101. Podle § 37b odst. 4 zákona o poštovních službách správní delikty podle § 37a tohoto zákona projednává Úřad (žalovaný). Podle § 36a odst. 5 zákona o poštovních službách o rozkladu nebo odvolání proti rozhodnutí Úřadu (žalovaného), které v prvním stupni nevydal předseda Rady Úřadu, rozhoduje předseda Rady Úřadu (s výjimkou podle odstavce 2 tohoto ustanovení, která se však v projednávané věci neuplatní).

102. Lze tak uzavřít, že ve věci žalobkyně rozhodovaly na obou stupních řízení věcně příslušné správní orgány, a to zcela v souladu se zákonem o poštovních službách, který se na protiprávní jednání žalobkyně vztahoval.

103. Žalobní námitka není důvodná.

Vymezení skutku

104. Ve výroku prvostupňového rozhodnutí, které bylo napadeným rozhodnutím potvrzeno, je uvedeno, že žalobkyně podnikala v období ode dne 1. 5. 2013 do 6. 5. 2014 v oblasti poštovních služeb, když v rámci své nabídky nabízela poštovní služby s obchodními názvy „Soukromý balík“, „Firemní balík“ a „Expresní balík“ a poštovní službu s obchodním názvem „Soukromý balík“ i poskytovala, a to bez předchozího písemného oznámení podnikání v oblasti poštovních služeb správnímu orgánu.

105. Pokud žalobkyně poukazuje na to, že nabízení poštovních služeb nemůže být sankcionováno jako poskytnutí služeb, tím méně jako neoprávněné podnikání, neboť ona podniká v oblasti zajišťování přepravy zásilek (zasílatelství) [původně první a třetí žalobní bod], nemůže tento její argument obstát. Soud má za to, že součástí poskytování jakýchkoli služeb je také jejich nabízení. Pokud žalobkyně službu nabízí, očekává, že její nabídka služeb bude třetí osobou přijata, aby mohla nabízenou službu poskytnout. Předpokladem uzavření synallagmatické smlouvy, tedy smlouvy s navzájem podmíněným plněním, je nabídka (oferta) na jedné straně, která je následně přijata (akceptována) druhou smluvní stranou.

Poskytování služeb je téměř nepředstavitelné bez jejich nabízení. Primárním cílem nabízení služeb je jejich poskytování, jímž se podnikající strana snaží dosáhnout zisku, který je znakem podnikání.

106. Lze uzavřít, že již samotné nabízení poštovních služeb bez příslušného oprávnění naplňuje skutkovou podstatu deliktu podnikání v oblasti poštovních služeb bez oprávnění podle § 37a odst. 1 písm. b) zákona o poštovních službách, ve znění účinném do 3. 12. 2014.
107. K tomu lze doplnit, že žalovaný v průběhu správního řízení změnil právní kvalifikaci jednání žalobkyně (původně druhý žalobní bod). Správní řízení zahájil pro podezření ze spáchání deliktu formulovaného újeji v § 37a odst. 1 písm. b) zákona o poštovních službách, ve znění účinném do 3. 12. 2014, spočívajícího v poskytování poštovní služby nebo poskytování zahraniční poštovní služby bez oprávnění. Změna právní kvalifikace skutku je však v průběhu správního řízení přípustná.
108. Soud uzavírá, že již samotným nabízením výše uvedených služeb se žalobkyně dopustila deliktu, za nějž byla žalovaným postižena.
109. Důvodné nejsou ani námitky žalobkyně směřující proti skutečnosti, že žalovaný prokázal i reálné poskytování služby „Soukromý balík“ (původně čtvrtý žalobní bod). Žalobkyně netvrdí, že by nabízené poštovní služby toliko nabízela, avšak fakticky je nikdy neposkytla. Tvrdí však, že jejich poskytování nebyl žalovaný oprávněn zkoumat, když skutek v oznámení o zahájení řízení vymezil pojmem „nabízení“. Ani s touto námitkou se soud neztotožnil. Pojem nabízení použitý ve vymezení skutku lze totiž vyložit široce, zvláště s ohledem na to, že žalobkyně byla od počátku obeznámena s tím, že v něm žalovaný spatřuje poskytování poštovní služby bez oprávnění. Žalobkyni tak bylo od počátku správního řízení zřejmé, že její protiprávní skutek spočívá v nabízení a poskytování poštovních služeb s obchodními názvy „Soukromý balík“, „Firemní balík“ a „Expresní balík“. Věděla dostatečně určitě, co je předmětem správního řízení a mohla se k tomuto jakkoli vyjádřit, což také učinila. Žalovaný jednal ve správním řízení o skutku, který oznámil žalobkyni. Nepřekročil vlastní vymezení skutku, žalobkyni bylo vymezení skutku zřetelné, navíc z jejích vyjádření plyne, že věděla, o čem správní řízení probíhá.
110. Vadou napadeného rozhodnutí není ani to, že žalovaný nepostihl žalobkyni též za porušení § 37a odst. 3 zákona o poštovních službách, neboť jak uvádí sama žalobkyně, tento se vztahuje toliko na držitele poštovní licence.
111. Tato žalobní námitka není důvodná.

Podnět třetí osoby a další informace

112. Další procesní pochybení spatřovala žalobkyně v tom, že žalovaný jednotlivé důkazy listinou neprovedl způsobem odpovídajícím požadavkům § 18 správního řádu, a dále, že postupoval i na základě jiných důkazů, podnětů, pohnutek a informací než těch, které byly obsaženy ve správním spisu. Namítala také, že jí nebylo umožněno nahlédnout do podnětu třetí osoby, na jehož základě žalovaný zahájil svá šetření.
113. Žalovaný nepochybil, pokud nedal žalobkyni k nahlédnutí podnět k zahájení správního řízení z moci úřední (původně dvanáctý žalobní bod). Tento podnět nemusí být součástí správního spisu. Podnět samotný totiž nebyl podkladem vydaného rozhodnutí. Žalovaný zahajuje správní řízení o správním deliktu z úřední moci, ze své vlastní iniciativy, a v rámci tohoto prošetřování shromažďuje prvotní podklad, na jehož základě pak vyhodnotí, zda je dáno důvodné podezření ze spáchání správního deliktu, a na základě tohoto vyhodnocení

pak zahájí správní řízení či nikoli. Zjištění učiněná v rámci prvotního prošetřování vedoucího k úsudku žalovaného o tom, zda správní řízení zahájit či nikoli, se tedy materializují coby podklad, a to bez ohledu na to, zda prošetřování je zahájeno na základě vlastního šetření ze strany žalovaného (výlučně jeho vlastní aktivity) či na základě aktivního upozornění třetí osoby. Je-li prošetřování zahájeno na základě upozornění třetí osoby (podnětu), ať už jde o jakoukoli osobu a ať už je taková osoba identifikovatelnou či nikoli, pak skutkový podklad, z něhož žalovaný činí relevantní skutková zjištění, na tento podnět nejvýše navazuje; podnět může tedy žalovaného nejvýše nasměrovat v jeho úkonech, jimiž žalovaný podklad opatřuje. Z podnětu samotného tedy žalovaný žádná skutková zjištění nečiní a činit ani nemůže, stejně jako z odpovědi ohledně vyřízení podnětu. Proto podnět samotný a reakce žalovaného informující o způsobu jeho vyřízení podkladem rozhodnutí nejsou. Žalovaný proto postupoval správně, pokud na str. 13 napadeného rozhodnutí uvedl, že *„podnět jako takový nebyl podkladem vydaného rozhodnutí, tím bylo až zjištění plynoucí z jeho prošetření, které součástí spisu je. (...) Jedinou přidanou informací, kterou podnět obsahuje, je totiž označení podatele, což je údaj pro účel tohoto řízení nadbytečný.“*

114. Tato námitka není důvodná.

115. Žalovaný v oznámení o zahájení řízení ze dne 6. 5. 2014 specifikoval dokumenty, z nichž při zahájení řízení vycházel (zejména výzvu k podání vysvětlení a reakci žalobkyně na tuto výzvu). Zjištění učiněná žalovaným vedla k důvodnému podezření ze spáchání správního deliktu, a proto bylo zahájení správního řízení zcela namístě (původně třináctý žalobní bod).

116. Soud nepřisvědčil ani námitce žalobkyně ohledně postupu podle podkladů neobsažených ve správním spise (původně devátý žalobní bod). Součástí správního spisu jsou listinné důkazy, na které se žalovaný odvolával. Žalobkyně se mohla ke všem podkladům vyjádřit, k čemuž byla žalovaným v průběhu řízení vyzývána (výzva k vyjádření se k podkladům před vydáním rozhodnutí ze dne 16. 2. 2015). Ze správního spisu je také zřejmé, že jí bylo několikrát umožněno nahlížení do spisu (ve dnech 18. 6. 2014, 19. 6. 2014, 9. 2. 2015, 23. 2. 2015, 21. 5. 2015). Žalobkyně přitom na informace zjištěné při nahlížení do správního spisu opakovaně reagovala (viz např. vyjádření žalobkyně ze dne 2. 3. 2015). Soud nezjistil žádné podklady neobsažené ve správním spise, z nichž by žalovaný vycházel.

117. Tato žalobní námitka není důvodná.

118. K obecné námitce, že by žalovaný vedl správní řízení takovým způsobem, že žalobkyni znemožnil uplatnit její práva nebo že by vytvořil stav, kdy by jí hrozilo jakékoliv nepřipustné sebeobviňování (původně desátý žalobní bod), soud *ex officio* ze správního spisu žádné skutečnosti, které by této námitce svědčily, nezjistil. Ani žalobkyně sama neuvedla, v čem konkrétně by takové vady měly spočívat. Ze správního spisu naopak vyplývá, že žalobkyně byla opakovaně vyzývána k vyjádření se k podkladům rozhodnutí a k jejich doplněním, a se žalovaným v tomto směru komunikovala. Na tomto závěru nic nemění to, že žalobkyně v reakci na nahlížení do spisu dne 23. 2. 2015 zaslala dne 2. 3. 2015 vyjádření, v němž si vyhradila lhůtu do 16. 3. 2015 k prostudování podkladů rozhodnutí, načež již žádné vyjádření do vydání prvostupňového rozhodnutí žalovanému nezaslala. Žalovaný přitom uvedenou lhůtu žalobkyni jako právo účastníka řízení ponechal a rozhodl až dne 1. 4. 2015 (k tomu viz str. 15 prvostupňového rozhodnutí). Všechny důkazy, o nichž byla vyrozuměna, pak žalovaný uvedl (vypsal) v prvostupňovém rozhodnutí, a to na str. 2 až 6.

119. K tomu je možné doplnit, že z žádného ustanovení správního řádu nevyplývá povinnost správního orgánu informovat účastníka řízení před vydáním rozhodnutí o tom, jak se chystá

rozhodnout nebo o tom, jaké závěry dovozuje z jednotlivých důkazů. V rámci předmětu správního řízení, tak jak byl vymezen a žalobkyni oznámen, bylo podstatné, zda žalobkyně v rámci svého podnikání nabízí a poskytuje poštovní služby. To ostatně žalobkyni známo bylo, neboť před vydáním prvostupňového rozhodnutí (již ve vyjádření se k oznámení o zahájení správního řízení ze dne 15. 5. 2014, doručeném žalovanému dne 16. 5. 2014) i poté, trvala na tom, že neposkytuje poštovní služby a proti tomu brojila i v rozkladu. Žalobkyně nepochybně ještě v průběhu řízení disponovala dostatečným prostorem pro svou procesní obranu v souladu s ustanovením § 4 odst. 2, 3 a 4 správního řádu, dle názoru soudu proto ani v tomto ohledu nedošlo k žádnému procesnímu pochybení na straně žalovaného.

Příspěvek do kompenzačního fondu (původně šestnáctý žalobní bod)

120. Pokud jde o žalobní bod, ve kterém žalobkyně uvádí, že jediným důvodem pro zahájení předmětného správního řízení o tom, zda jsou předmětné služby žalobkyně poštovními službami, bylo, aby mohl žalovaný označit žalobkyni za provozovatele poštovních služeb a uložit jí platebním výměrem podle § 34c odst. 8 zákona o poštovních službách povinnost platby na úhradu čistých nákladů na poskytování základních služeb (do tzv. kompenzačního fondu podle § 34b a násl. zákona o poštovních službách), je třeba uvést, že žalobkyně v žalobě (ani v žádném z dalších vyjádření ve věci) neuvedla, jak je údajná motivace žalovaného pro zahájení uvedeného řízení relevantní z pohledu přezkumu správního rozhodnutí správním soudem. Motivace správního orgánu ostatně není žádnou náležitostí, kterou by zákon o poštovních službách nebo jiný relevantní právní předpis k zahájení řízení vyžadoval a žalobkyně to ani netvrdí. Žalobkyně současně neuvedla, zda se domnívá, že byla touto motivací zkrácena na svých právech v rozporu se zákonem či zda tato údajná motivace způsobuje nezákonnost či jinou vadu napadeného rozhodnutí.

121. Tato žalobní námitka není důvodná.

Absence společenské nebezpečnosti, pokuta a její výše

122. Soud se dále zabýval námitkami žalobkyně ohledně absence společenské nebezpečnosti jejího deliktu, důvodů a výše stanovené pokuty (původně čtrnáctý, patnáctý a sedmnáctý žalobní bod).

123. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30. 3. 2011, č. j. 1 Afs 14/2011-62:

„I přesto, že jsou správní orgány povinny konkrétní společenskou nebezpečnost deliktu zkoumat, není zpravidla nutno, aby se jí explicitně zabývaly i při odůvodňování svých rozhodnutí. V zásadě totiž platí, že materiální stránka správního deliktu je dána již naplněním skutkové podstaty deliktu. Až ve chvíli, kdy je z okolností případů jasné, že existují takové výjimečné skutečnosti, jejichž nezohlednění by vedlo k výsledku zjevně rozpornému s účelem a funkcí správního trestání (tedy ve chvíli, kdy konkrétní společenská nebezpečnost nedosahuje ani minimální hranice typové nebezpečnosti), musí se intenzitou konkrétní společenské nebezpečnosti zabývat i v odůvodnění. Obzvláště u správních deliktů, jejichž naplnění nevyžaduje zavinění, nebudou mít okolnosti obvykle zkoumané v souvislosti s konkrétní společenskou nebezpečností (jak vyplývá z výše uvedené judikatury NSS, jedná se např. o okolnosti jako je míra zavinění, vztah pachatele k jednání, způsob jeho spáchání, pohnutky a osoba pachatele) na naplnění materiální stránky deliktu žádný vliv. Tyto zvláštní okolnosti však mohou být zohledněny při stanovení sankce (...)“ (bod 13).

124. K materiální stránce, společenské škodlivosti protiprávního jednání, se přihlíží pouze v těch případech, kdy by její nezohlednění vedlo k výsledku, který neodpovídá účelu a funkcím správního trestání (typicky v hraničních případech, jakými je krátkodobé a nevýznamné porušení povinnosti). Taková situace v případě žalobkyně nenastala.
125. Zatímco předseda žalovaného shrnul důvody pro uložení správního trestu a pro jeho výši na str. 9-14 napadeného rozhodnutí, žalovaný tak učinil na str. 15 až 17 prvostupňového rozhodnutí. Rozhodnutí správních orgánů prvního a druhého stupně přitom tvoří z hlediska soudního přezkumu jeden celek (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 12. 2020, č. j. 4 As 207/2020-40). Žalovaný konkrétně vymezil dobu, po kterou se žalobkyně dopouštěla protiprávního jednání, a to od 1. 5. 2013 do 6. 5. 2014, protiprávní jednání žalobkyně, kterým naplnila skutkovou podstatu správního deliktu podle § 37a odst. 1 písm. b) zákona o poštovních službách konkrétně popsal, přihlédl k povaze a rozsahu protiprávního jednání, zohlednil značný majetkový prospěch (ve výši řádově několik stovek milionů korun českých), veřejný zájem umožnit podnikání na trhu poštovních služeb pouze osobám, které splní podmínky stanovené zákonem o poštovních službách a své podnikání písemně oznámí, jakož i rozsah podnikatelské činnosti žalobkyně a individualizovaně stanovil výši pokuty s odkazem na její represivní a preventivní složku. Se závěry žalovaného se zcela ztotožnil též předseda žalovaného v napadeném rozhodnutí.
126. Je přitom zcela legitimním požadavek vyslovený žalovaným na str. 16 prvostupňového rozhodnutí, aby byla při uložení pokuty zohledněna sama skutečnost, že žalobkyně získala značný majetkový prospěch z neoprávněného podnikání, a to *de facto* za snazších podmínek (zde bez nutnosti podřídit se povinností ukládaným regulací provozu poštovních služeb v zákoně o poštovních službách) než osoby, které se jako poskytovatelé služeb dle zákona o poštovních službách přihlásily a právní regulaci se se všemi jejími dopady podřídily. V postihu žalobkyně a vyložení důvodů, proč k nim správní orgán přistoupil (str. 16 a 17 prvostupňového rozhodnutí) lze také shledat hledisko prevence.
127. Je pravdou, že žalovaný ani prvostupňový orgán výslovně nezmínili žádné polehčující okolnosti. K tomu však nebyli podle zákona o poštovních službách povinni. Hlediska, která má vzít správní orgán při stanovení výše sankce v úvahu, jsou uvedena v § 37b odst. 2 zákona o poštovních službách ve znění účinném do 30. 6. 2017, podle nějž „[p]ři určení výměry pokuty právnícké osobě se přihlédnou k závažnosti správního deliktu, zejména k rozsahu takového jednání a jeho následkům.“
128. Soud nepřisvědčil žalobkyni ani v tom, že žalovaný měl zohlednit délku řízení (2 roky) při stanovení výše sankce. Zákon o poštovních službách ve znění účinném pro posuzovanou věc, ani ve znění pozdějším takové kritérium neobsahuje. Správní soudy setrvale judikují, že v úvahu nepřipadá ani analogické uplatnění pravidla trestního práva, podle kterého se do výše trestu promítá případně nepřiměřená délka trestního řízení ve smyslu § 39 odst. 3 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník. NSS v rozsudku ze dne 31. 5. 2018, č. j. 1 As 178/2017-93, jenž se týkal zákona o ochraně hospodářské soutěže, ale jeho závěry jsou plně použitelné i v nynější věci, připomenul, že „o analogii se jedná v tom případě, kdy se na určitou situaci přímo právním předpisem neupravenou užije ustanovení určitého právního předpisu, které na ni přímo nedopadá, ale které je svým obsahem nejbližší. Podmínkou využití analogie je proto určitá mezera v zákoně, kterou je potřeba vyplnit (viz např. rozsudek ze dne 1. 3. 2006, č. j. 2 As 21/2005 - 72). Taková ‚mezera‘ se ovšem v zákoně o ochraně hospodářské soutěže nevyskytuje. Tento zákon naopak výslovně upravuje, k jakým skutečnostem správní orgán musí přihlížet při

stanovení výše sankce. Analogické použití norem trestního práva proto nepřipadá v úvahu (viz rozsudek ze dne 15. 4. 2015, č. j. 2 As 204/2014 - 71).“

129. Uložení pokuty ve výši 4 200 000 Kč, tedy v dolní polovině zákonem stanovené sazby, soud s ohledem na výše uvedené nepovažuje za nepřiměřené. Výše pokuty byla vzhledem k povaze, délce páčání a závažnosti jejího protiprávního jednání stanovena adekvátně. Žalobkyně nadto ani její moderaci soudem nepožadovala.

130. Tato námitka není důvodná.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

131. Ze shora uvedených důvodů dospěl soud k závěru, že žaloba není důvodná, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

132. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů tohoto řízení. Žalovaný měl ve věci úspěch, avšak žádné náklady nad rámec jeho běžných činností mu nevznikly. Žalobkyně neměla ve věci úspěch, proto právo na náhradu nákladů řízení nemá.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení za níže uvedených podmínek. Kasační stížnost je podle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. v rozsahu otázek, které byly již vyřešeny předchozím rozhodnutím Nejvyššího správního soudu v této věci, přípustná jen tehdy, pokud stěžovatel tvrdí, že se městský soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu. V rozsahu, v němž není přípustná kasační stížnost, je přímo proti tomuto rozhodnutí přípustná ústavní stížnost (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 2. 7. 2019, sp. zn. III. ÚS 926/19).

Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno, a to v tolika vyhotoveních (podává-li se v listinné podobě), aby jedno zůstalo soudu a každý účastník dostal jeden stejnopis. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 13. prosince 2022

JUDr. Ludmila Sandnerová, v. r.
předsedkyně senátu