



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, Jazlovce, 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 žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 13. 12. 2022, č. j. 3 A 88/2016-223,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 13. 12. 2022, č. j. 3 A 88/2016-223, **se zrušuje.**
- II. Rozhodnutí předsedy rady žalovaného ze dne 6. 5. 2016, č. j. ČTÚ-29 898/2015-603, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.
- IV. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti částku 60 607 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám JUDr. Tomáše Nováka, advokáta.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a předcházejících soudních 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 jasná a určitá.

[7] Ke kasační stížnosti žalovaného 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 žalovaným. Rozsah působnosti zákona o poštovních službách je dle rozšířeného senátu namíste chápát 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 v nyní posuzované věci 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.

pokračování

[9] V novém řízení městský soud vyšel především z bodů [68] a [69] prvního rozsudku NSS a uzavřel, že žalobkyní „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.“

[10] Proti rozsudku podal žalovaný opakovanou kasační stížnost. V ní zejména uvedl, že nic nenásvědčovalo dobré víře žalobkyně, kterou v řízení argumentuje. Žalobkyně byla o postoji žalovaného k podnikání v poštovní činnosti vyrozuměna v upozornění a byla i poučena o možnosti svým jednáním naplnit znaky správního deliktu (přestupku). Druhý rozsudek městského soudu byl pro nedostatek důvodů nepřezkoumatelný.

[11] Nejvyšší správní soud zrušil i druhý rozsudek městského soudu; tentokrát pro nepřezkoumatelnost (rozsudek NSS ze dne 26. 5. 2022, čj. 1 As 78/2022-35). Městský soud v projednávané věci nereflektoval žádné ze žalovanou namítaných okolností relevantních pro posouzení otázky dobré víry žalobkyně.

[12] V novém, v pořadí již třetím řízení, městský soud žalobu zamítl. V odůvodnění rozsudek rozdělil dle jednotlivých žalobních bodů na otázky týkající se dobré víry; definice poštovní služby; vad předcházejícího řízení před správními orgány; oprávněné osoby; postupu podle § 37 odst. 3 písm. d) zákona o poštovních službách; věcné příslušnosti; vymezení skutku; podnětu třetí osoby a další informace; uložení platby na úhradu čistých nákladů na poskytování základních služeb (tj. platby do tzv. kompenzačního fondu); absence společenské nebezpečnosti a pokuty a její výše.

[13] K dobré víře soud uvedl, že žalovaný žalobkyni upozornil na změnu relevantní právní úpravy a na skutečnost, že patří mezi provozovatele poštovních služeb, jakož i na povinnosti z toho vyplývající. Žalovaný zároveň uložil žalobkyni povinnost doručit mu 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. Žalobkyně si na otázku toho, zda poskytuje poštovní služby, učinila odlišný právní názor. To však nesvědčí o její dobré víře. V řízení žalobkyně neprokázala (nedoložila) žádné relevantní objektivní okolnosti svědčící o její dobré víře ve výklad zákona.

[14] Při posouzení definice poštovní služby městský soud následoval předchozí dva zrušující rozsudky Nejvyššího správního soudu a závěry rozšířeného senátu.

[15] Vadami předcházejícího správního řízení se městský soud zabýval již ve svém prvním rozsudku. Od svých závěrů se nehodlal odchýlit.

[16] V souzené věci žalobkyni bylo známo, kdo je tzv. oprávněnou osobou dle § 15 správního řádu, neboť se jednalo o řízení zahájené z moci úřední. Zahájení tohoto řízení informací o oprávněné osobě (osobách) obsahuje.

[17] Ani námitce žalobkyně, že správní orgány nevydaly rozhodnutí dle § 37 odst. 3 písm. d) zákona o poštovních službách, městský soud nepřisvědčil. 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 však ani po upozornění ze strany žalovaného, který jí poskytované služby vyhodnotil jako poštovní, o vydání tohoto rozhodnutí nepožádala. Rozhodnutí dle § 37 odst. 3 písm. d) zákona o poštovních službách přitom nemá konstitutivní povahu, není řízením sporným, ani řízením o určení právního vztahu.

[18] Žalovaný, včetně jeho předsedy, byli dle zákona o poštovních službách věcně příslušní k rozhodování ve věci.

[19] K otázce vymezení skutku městský soud uvedl, že nabízení poštovních služeb s sebou nese i jejich poskytování. 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. Již samotným nabízením poštovních služeb se žalobkyně dopustila správního deliktu (přestupku), za nějž byla postižena. Změna právní kvalifikace učiněná žalovaným v průběhu řízení není zákonem vyloučena [k této změně došlo na základě prvního odvolacího rozhodnutí ve věci; kvalifikace se změnila z porušení § 37a odst. 1 písm. c) zákona o poštovních službách na porušení § 37a odst. 1 písm. b) téhož zákona]. Byť se tedy právní kvalifikace deliktu, za který byla nakonec uložena sankce, a deliktu, pro nějž bylo zahájeno řízení, liší, byl popsán skutek zachován a slovo „nabízí“ zahrnuje znaky obou deliktů.

[20] Městský soud k podnětu třetí osoby konstatoval, že z něj žalovaný žádá 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 a neumožnění nahlížení do něj bylo po právu. Žalovaný přitom vycházel z dokumentů obsažených ve správním spise. V rámci řízení přitom nedošlo k porušení procesních práv žalobkyně.

[21] Žalobkyně dále uvádí, že motivací k zahájení řízení byla možnost jí uložit povinnost odvést příspěvek do kompenzačního fondu. Ani tuto námitku neshledal soud důvodnou, neboť žalobkyně 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.

[22] Poslední soudem hodnoceným žalobním okruhem byla absence společenské nebezpečnosti deliktního jednání a výše uložené pokuty. 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. Samotná výše sankce reflektovala dobu protiprávního jednání, jeho povahu a rozsah a zohledňovala i značný majetkový prospěch z neoprávněného jednání získaný za snazších podmínek než tomu

pokračování

bylo u ostatních poskytovatelů poštovních služeb registrovaných k podnikání. Na tomto závěru nic nemění skutečnost, že se správní orgány nezmiňují o polehčujících okolnostech. Při ukládání sankce žalovaný nemusel zohlednit délku řízení (2 roky), neboť relevantní zákony toto kritérium neobsahují.

II. Kasační stížnost, vyjádření žalovaného a replika stěžovatelky

[23] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) proti rozsudku městského soudu podala kasační stížnost. Tu rozdělila do 4 stížnostních námitek: povaha poskytovaných služeb; dobrá víra; procesní pochybení v rámci vedeného správního řízení; pokuta a její výše.

[24] V první stížnostní námitce stěžovatelka zdůraznila, že ze strany soudu nebyl respektován závazný právní názor vyslovený v prvním zrušujícím rozsudku Nejvyššího správního soudu. V návaznosti na závěry rozhodnutí rozsudku rozšířeného senátu *GO! Express & Logistics*, kasační soud uložil městskému soudu zabývat se obsahem stěžovatelkou poskytovaných služeb z materiálního hlediska (zda jde o poštovní či jiné služby).

[25] Městský soud k tomu uvedl, že stěžovatelka zásilky dále „předává k přepravě a dodání příjemcům svým smluvním partnerům (tzn. žalobkyně zásilky přepravuje a dodává).“ Nemůže však současně platit, že stěžovatelka zásilky přepravuje a dodává, nebo to dělá jiná osoba. Stěžovatelka přitom v relevantním období podnikala v zasilatelství, přičemž právě přepravu a dodávání zásilek vykonávaly výhradně třetí osoby (smluvní partneři, kteří nebyli se stěžovatelkou majetkově ani jinak propojeni). Zjištění městského soudu, že stěžovatelka přepravuje a dodává zásilky, je zjevně v rozporu se zjištěným skutkovým stavem. Uzavřel-li městský soud, že stěžovatelka nebrojila proti jeho závěru (vysloveném ve druhém zamítavém rozsudku) o povaze poskytovaných služeb, je nutné připomenout, že proti důvodům rozhodnutí je kasační stížnost nepřipustná.

[26] K otázce dobré víry stěžovatelka předně poukazuje na to, že definice poštovní služby odvíjející se od formálního znaku v podobě uzavření poštovní smlouvy je po dobu účinnosti zákona o poštovních službách neměnná.

[27] Stěžovatelka podnikala v oblasti zasilatelství od svého vzniku. Poskytování poštovních služeb a zasilatelství jsou přitom obsahově odlišné činnosti. Nedošlo přitom ani ke změně definice zasilatelství, přičemž stěžovatelka podniká právě v tomto oboru nezměněným způsobem jak před, tak i po 1. 1. 2013 (kdy nabyla účinnosti novela zákona o poskytování poštovních služeb č. 221/2012 Sb.).

[28] Městský soud dále přešel ústavní požadavky na jasnost a určitost norem a pravidlo o výkladu *in dubio pro mitius*.

[29] Upozornění žalovaného nemělo pro dobrou víru relevanci. Závěr žalovaného totiž nemá vyšší autoritu než závěr stěžovatelky.

[30] Výkladem a aplikací novely č. 221/2012 Sb. se zabýval jak Městský soud v Praze, tak i kasační soud opakovaně, a to naprosto konzistentně co do výsledku, pouze s dílčími odchylkami v odůvodněních, a to až do vydání rozsudku rozšířeného senátu. Tato konzistentní aplikační praxe vytvořená judikaturou pouze potvrzovala a deklarovala, jaký

byl stav právního vědomí a výkladu uvedené právní normy. Nabízí se tak příměr, že tato ustálená judikturní praxe měla deklaratorní význam či povahu – deklarovala, jak se v relevantní době měla použít novela č. 221/2012 Sb. V logice dobré víry tedy stěžovatel byl od novely, ze shora podrobně popsanych důvodů, v dobré víře, že tato se na něj nevztahuje, a tato jeho dobrá víra byla dále posílena, utvrzována dalším judikturním vývojem. Tento stav trval téměř devět let, až do rozsudku rozšířeného senátu. Na základě rozsudku rozšířeného senátu *GO! Express & Logistics* se pak stěžovatel z opatrnosti a proti svému přesvědčení registroval jako poskytovatel poštovních služeb.

[31] Nejvyšší správní soud pak k výše uvedenému sám stanovil (v prvním rozsudku ve věci), že až do vydání rozsudku rozšířeného senátu nebylo, s ohledem na judikaturu, vůbec jasné, na koho vlastně tento zákon dopadá.

[32] Stěžovatelka tak stavěla svou dobrou víru na neměnnosti právní úpravy záslužitelství při zachování neměnného provozního (obchodního) modelu a absenci zákazu volby mezi záslužitelstvím a poskytováním poštovních služeb. Bylo pak na správních orgánech, aby dobrou víru a legitimní očekávání stěžovatelky vyvrátily.

[33] Závěrem k dobré víře uvedla, že argument sousedními zeměmi je při neexistenci sjednocené unijní definice poštovních služeb nerelevantní. Stěžovatelka se podivuje, že soud přisvědčuje argumentu žalovaného, že v relevantním období po novele neexistovala přílehlavá judikatura, ale praxe ano.

[34] K procesním pochybením stěžovatelka uvedla, že prvostupňový správní orgán zahájil, vedl a rozhodl o skutku, který není a nemůže být správním deliktem. Správní orgány shromažďovaly důkazy a vyslovily své závěry zcela mimo rámec vedeného řízení, proto se k nim nemělo přihlížet.

[35] Od vytýkaných jednání proto uplynula doba delší než jeden rok, přičemž správní orgány do 16. ledna 2015 nevedly (tj. nezačaly) řízení. Odpovědnost za případné delikt ní jednání ohledně těchto skutků zanikla v souladu s ustanovením § 37b odst. 3 zákona o poštovních službách. Dle stěžovatelky nelze zaměňovat termín „nabízení poštovních služeb“ s termíny „poskytování“ či „neoprávněné podnikání“, ty se totiž nevztahují k vymezení skutku, ale k právní kvalifikaci jednání.

[36] Správní orgány měly dle § 37 odst. 3 písm. d) zákona o poštovních službách rozhodnout, zda daná konkrétní služba je či není poštovní službou. V opačném případě porušily zásadu přiměřenosti správního řízení, ochrany práv a oprávněných zájmů a služby veřejnosti.

[37] Stěžovatelka má v neposlední řadě za to, že skutečným důvodem pro zahájení řízení o správním deliktu bylo donutit ji se registrovat jako provozovatel poštovních služeb a uložit jí povinnost platby do tzv. kompenzačního fondu. Šlo o „hon“ na provozovatele záslužkových služeb s cílem donutit je uhradit náklady do kompenzačního fondu, který byl pro rozpor s unijním právem (nedovolená podpora) následně novelou zákona o poskytování poštovních služeb zrušen.

pokračování

[38] K výši uložené sankce stěžovatelka připomněla nálezy Ústavního soudu k jasnosti, určitosti a bezrozpornosti právní úpravy (nálezy Ústavního soudu ze dne 7. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 30/16) či k výkladu v pochybnostech ve prospěch (např. nálezy ze dne 13. 9. 2007, sp. zn. I. ÚS 643/06), jakož i bod [68] rozsudku rozšířeného senátu *GO! Express & Logistics*, ve kterém rozšířený senát připomněl dobrou víru v zákon v materiálním smyslu.

[39] Městský soud se stran sankce nevypořádal s několika žalobními body. Nezabýval se otázkou, zda výše a způsob vyměření odpovídá požadavkům právních předpisů na vyměřování sankcí; řádností a přesvědčivostí odůvodnění výše uložené pokuty; zda jednání stěžovatelky nebylo úmyslné, dle svého nejlepšího vědomí a přesvědčení jednala v souladu se zákonem; zda šlo o první správní řízení zahájené se stěžovatelkou a první uložený trest; stěžovatelka nadto poskytla požadovanou součinnost.

[40] Tvzení o tom, že stěžovatelka se svým protiprávním jednáním obohatila řádově o stovky milionů korun českých, nebylo předmětem dokazování. Navíc regulatorní rámec podnikání na trhu poštovních služeb či v zasilatelství není zásadně odlišný, obzvláště po zrušení tzv. kompenzačního fondu. Nelze se proto ztotožnit s tvrzením, že stěžovatelka podnikala za snazších podmínek. Městský soud pak nezohlednil, že povinnost přispívat na úhradu čistých nákladů do kompenzačního fondu byla ke dni 12. 10. 2016 zrušena usnesením vlády.

[41] Spolu s kasační stížností podala stěžovatelka žádost o přiznání odkladného účinku, kterou Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 26. 1. 2023, č. j. 1 As 286/2022-59, zamítl.

[42] Žalovaný ve vyjádření konstatoval, že rozpory mezi prvním rozsudkem Nejvyššího správního soudu ve věci a nyní napadeným rozsudkem Městského soudu v Praze jsou toliko zdánlivé. Bod 38 (a ani žádný jiný) prvního rozsudku Nejvyššího správního soudu nic neříká o tom, že by činnosti definující poštovní službu musel subjekt, jenž má být pokládán za poskytovatele poštovních služeb, vykonávat osobně. Postačí proto, že jsou tyto činnosti subjektu přiřitatelné, neboť jsou vykonávány jeho jménem a na jeho odpovědnost. V zásadě tedy postačí, pokud jsou prováděny zaměstnancem, zmocněncem, smluvním partnerem apod. Výše uvedené vyvrací i údajnou vnitřní rozpornost v rozsudku městského soudu.

[43] Rozsudek městského soudu není nepřezkoumatelný jen proto, že soud odkázal na skutková zjištění a právní závěry z předchozích zrušených rozsudků (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 19. 7. 2001, č. j. sp. zn. 20 Cdo 2492/99). V napadeném rozsudku navíc městský soud toliko neodkázal na předchozí rozhodnutí, ale zopakoval jejich stěžejní body a jednání, které považuje za poskytování poštovních služeb, výslovně uvedl.

[44] Stěžovatelka nevykonává pouhou zprostředkovatelskou činnost. Naopak, sama se zavázala vybrané zásilky doručovat (srov. rozsudek č. j. 8 As 70/2018-100). Příjem zásilek a jejich zpracování (což samo o sobě postačí k naplnění definice poštovní činnosti), přitom žalobce ani nezpochybňuje. Svou obranu staví výhradně na tvrzení, že pouze přeprava zásilek byla zabezpečována třetími osobami.

[45] K tvrzené dobré víře žalovaný uvádí, že není důvodu neposoudit činnost žalobce, bez výslovné změny právní úpravy. Pravidlo chování obsažené v určitém právním předpisu totiž může být změněno, aniž by došlo ke změně textace samotné sledované právní normy.

[46] Mezi situace, kdy dochází ke změně obsahu předpisu bez toho, že by byl přímo změněn jeho text, patří přijetí zákona, který má vůči původnímu obecnému zákonu povahu zákona zvláštního. V posuzované věci je tímto obecným zákonem živnostenský zákon a související předpisy, povahu zvláštního zákona pak má zákon o poštovních službách. Bude-li se tedy vycházet z premisy, že do 31. 3. 2013 žalobce podnikal v režimu živnostenského zákona, pak od 1. 4. 2013 došlo za využití pravidla *lex specialis derogat legi generali* k zúžení působnosti živnostenského zákona bez toho, že by se tato skutečnost „přepsala“ do jeho znění. Dobrá víra stěžovatelky nemohla být založena pouze na skutečnosti, že živnostenský zákon nedoznal v relevantní části žádné viditelné změny.

[47] I kdyby stěžovatelce dobrá víra (legitimní očekávání) svědčila, nejpozději ke dni doručení „Upozornění na změny v právní úpravě podnikání v oblasti poštovních služeb“ ze dne 21. 3. 2013 by ji ztratila (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. 10. 2007, sp. zn. 22 Cdo 1806/2006). Upozornění totiž zpochybnilo stěžovatelkou zastávaný výklad právního předpisu. Zároveň žalovaný upozornil na to, že v době posuzování věci správními orgány neexistovala prejudikatura. Jediným vrchnostenským výkladem byl výklad žalovaného.

[48] Nadto přijatá legislativní změna byla výsledkem dlouhodobé legislativní činnosti, na které se aktivně podílel i žalovaný. Legislativní změnu se později snažil zanést do své činnosti, přičemž aktivně oslovoval subjekty, které by nově spadaly do pod režim zákona o poštovních službách. Jinými slovy, žalovaný s touto právní úpravou pracoval dlouhodobě a dostatečně konzistentně na to, aby šlo o určité správní praxi mluvit. Bez ohledu na uvedené ovšem nutno zdůraznit, že ani případná neexistence správní praxe by dobrou víru stěžovatelky založit nemohla.

[49] K námitce, že řízení bylo vedeno o jiném skutku, žalovaný odkázal na jeho vymezení v oznámení. Tam je uvedeno, že se stěžovatelka měla dopustit deliktu tím, že „nabíz[e]l[a] poštovní služby ‚Soukromý balík‘, ‚Firemní balík‘ a ‚Expresní Balík‘ bez předchozího písemného oznámení podnikání v oblasti poštovních služeb“. Správní orgán I. stupně dospěl tak k závěru, že prováděním výše popsanych služeb bez předchozího oznámení mohl být spáchán správní delikt. Je přitom bezpředmětné, zda ve vyrozumění byla použita slovní konstrukce „nabíz[e]l“, „poskytoval“ nebo „neoprávněně podnikal“. Tyto termíny se totiž vztahují již k právní kvalifikaci, nikoliv k vymezení skutku. Ostatně nabízení služeb se odehrává v rámci podnikatelské činnosti. Žalovaný začal shromažďovat podklady o činnosti stěžovatelky dne 26. 3. 2014, přičemž správní řízení zahájil již dne 7. 5. 2014, tedy ani ne dva měsíce poté, co se mu podařilo obstarat určité penzum indicií nasvědčujících deliktnímu jednání stěžovatelky. Nedošlo proto k uplynutí prekluzivní lhůty.

[50] Žalovaný se neztotožnil s vytýkanými procesními pochybeními a odmítl využití § 37 odst. 3 písm. d) poštovního zákona, neboť o povaze činnosti stěžovatelky neměl pochybnosti.

pokračování

[51] Stěžovatelka v replice upozorňuje, že i rozšířený senát (již zmíněný rozsudek č. j. 8 As 70/2018-100) zdůraznil, že zasílatelské a poštovní služby nejsou obsahově shodné.

[52] Pokud městský soud v napadeném rozsudku uvádí, že stěžovatelka zásilky dále „předává k přepravě a dodání příjemcům svým smluvním partnerům (tzn. žalobkyně zásilky přepravuje a dodává)“, jde o závěr vnitřně rozporný. Nemůže současně platit, že stěžovatelka zásilky přepravuje a dodává (jak tomu není), nebo to dělá jiná osoba (jak tomu je). Soud na rozdíl od žalovaného, který se touto otázkou ve správním řízení nezabýval, správně zjistil skutkový stav, tedy že stěžovatelka zásilky nepřepravuje ani nedodává. Tyto činnosti zajišťují třetí osoby – dopravci. Přes tuto skutečnost v závorkách vložených do stejné věty došel k závěru přesně opačnému, tedy že „žalobkyně zásilky přepravuje a dodává“. Stěžovatelka pouze zprostředkovává přepravu a dodání zásilek (pro to využívá služby třetích osob).

[53] Stěžovatelka se jako zasílatel svým zákazníkům – příkazcům – zavazovala obstarat přepravu zásilky a příkazci se zavázali zaplatit sjednanou odměnu – cenu zasílatelských služeb. Nezavazovala se zprostředkovat uzavření smlouvy s jiným subjektem, jak nesprávně tvrdí účastník. Obstaráním přepravy zásilek se dle obchodních podmínek stěžovatelky rozuměl souhrn všech nezbytných činností a úkonů souvisejících s přemístěním zásilky od odesílatele k příjemci. Obstarání přepravy zabezpečoval zasílatel (stěžovatelka) na základě zasílatelské smlouvy nebo zasílatelského příkazu, a to vlastním jménem na účet příkazce některým z následujících způsobů doručení (případně jejich kombinací, není-li dále vyloučena) dle volby příkazce, dle volby jiné osoby v souladu s obchodními podmínkami v rámci následujících typů služeb, či jako důsledek určitých specifických vlastností zásilky.

[54] Skutečný rozsah poskytovaných služeb stěžovatelky jak svým smluvním vymezením, tak i fakticky tedy přesně odpovídal rozsahu sjednaných práv a povinností – zasílatelských smluv.

[55] Stěžovatelka se dále neztotožnila se vztahem speciality a obecnosti vyjádřeným vůči poštovnímu zákonu a ostatním zákonům. Nesprávnou je i myšlenka o derogativních účincích novely č. 221/2021 Sb. ve vztahu k živnostenskému zákonu a občanskému zákoníku. Smluvní typy vážící se na poskytování poštovních a zasílatelských smluv stojí vedle sebe a nepanuje mezi nimi vztah obecnosti a speciality. Novela tak nezakázala, ani nijak nemodifikovala zákonný režim poskytování zasílatelských služeb.

[56] Závěrem stěžovatelka setrvává na nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu v rozsahu vypořádání se s otázkou, zda byly splněny všechny znaky poštovní služby. Proti rozsudkům městského soudu nevznášela kasační stížnost, neboť byla ve věci úspěšná. Za zcela nepravdivé považuje tvrzení, že vykonávala činnost spočívající ve vybírání, třídění, přepravě a doručování zásilek, a že skutková zjištění ohledně celého procesu vybírání a doručování zásilek nikdy nezpochybňovala. Naopak celé řízení konzistentně tvrdí, že nepřepravuje ani nepředává zásilky.

III. Posouzení věci

[57] Kasační stížnost je včasná, projednatelná, přípustná a stěžovatelka je řádně zastoupena advokátem. Důvodnost kasační stížnosti soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[58] Ačkoliv se Nejvyšší správní soud neztotožnil se všemi námitkami stěžovatelky, shledal kasační stížnost důvodnou (viz dále).

[59] Soud se nejdříve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti, neboť pouze přezkoumatelné rozhodnutí je zpravidla způsobilé být předmětem dalšího hodnocení z hlediska tvrzených nezákonností a vad řízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2009, č. j. 2 Azs 47/2009-71).

[60] Stěžovatelka za jádro své kasační stížnosti považuje námitku, že se městský soud nedostatečně vypořádal s důvody, pro které mají být u stěžovatelky splněny definiční znaky poskytování poštovních služeb. Za nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů jsou považována zejména taková rozhodnutí, u nichž není z odůvodnění zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při hodnocení skutkových i právních otázek a jakým způsobem se vyrovnal s argumenty účastníků řízení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52). Městský soud se s argumentací stěžovatelky beze zbytku vypořádal a z jeho rozhodnutí je patrné, jak ke svým závěrům dospěl. Na výše uvedeném nemění nic ani skutečnost, že městský soud ve svém rozsudku odkázal na závěry správních orgánů a závěry svých dřívějších zrušených rozhodnutí (k tomu blíže bod [63] a násl. níže).

III.a) Definice poštovních služeb

[61] Rozšířený senát v rozsudku č. j. 8 As 70/2018-100 k definici poštovní služby a k odlišnostem mezi poštovní službou a zasilatelstvím 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 doručením poštovní zásilky.** Zasilatelství a poštovní služby tak nejsou obsahově shodné.”

pokračování

[62] Městský soud v souzené věci v bodu [83] zdůraznil, že stěžovatelka zajišťuje převzetí zásilky smluvním partnerem či vlastním pracovníkem (*tzn. zásilky vybírá*) dále jsou zásilky svezeny na její depo, 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*). K podrobnému popisu služeb poskytovaných stěžovatelkou odkázal na rozhodnutí prvostupňového správního orgánu.

[63] Byť je popis jednání stěžovatelky stručný, městský soud v souladu s prejudikaturou (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2007, č. j. 8 Afs 75/2005-130, č. 1350/2007 Sb. NSS, či rozsudky ze dne 2. 7. 2007, č. j. 4 As 11/2006-86, ze dne 29. 5. 2013, č. j. 2 Afs 37/2012-47, a ze dne 30. 6. 2014, č. j. 8 Azs 71/2014-49, ze dne 30. 9. 2020, č. j. 4 As 79/2020-40; rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve věci Helle proti Finsku ze dne 19. 12. 1997, č. 20772/92, usnesení Ústavního soudu ze dne 27. 7. 2011, sp. zn. II. ÚS 752/10, ze dne 6. 6. 2013, sp. zn. II. ÚS 2454/12, ze dne 4. 7. 2012, sp. zn. III. ÚS 1972/12, ze dne 14. 10. 2013, sp. zn. IV. ÚS 2266/12, či ze dne 15. 10. 2013, sp. zn. IV. ÚS 3391/12), odkázal na rozhodnutí správního orgánu. Nadto poukázal i na své odůvodnění ve druhém zrušeném rozsudku. Závěry městského soudu v této otázce Nejvyšší správní soud nepřezkoumal a městský soud tak nebyl vázán právním názorem kasačního soudu. Není přitom důvod obsáhle přepisovat východiska, se kterými se soud v dané věci zamýšlí ztotožnit, je-li zjevné, že se s nimi ztotožňuje.

[64] Pro věc je i podstatné, že stěžovatelka v kasační stížnosti nebrojila vůči závěrům, že zásilky vybírá a třídí. Již splnění těchto podmínek přitom, nezávisle na přepravě, kterou ostatně stěžovatelka zprostředkovává, ji řadí, dle výše citovaného rozhodnutí rozšířeného senátu, mezi poskytovatele poštovních služeb.

[65] Nadto stěžovatelčina výtku stran vnitřní rozpornosti rozsudku není zcela přiléhavá. Městský soud k přepravě a dodání zásilek uvedl, že je stěžovatelka předává k přepravě a dodání příjemcům svým smluvním partnerům, přičemž v závorce dodal, že zásilky přepravuje a dodává. Pro běžného uživatele služeb stěžovatelky totiž není rozdíl mezi tím, jestli stěžovatelka zásilky přepravuje a dodává sama nebo prostřednictvím smluvních partnerů. Zásilku mohou sledovat prostřednictvím služeb zajišťovaných právě stěžovatelkou, přičemž faktický přepravce zásilek není klientovi stěžovatelky znám a neuzavírá s ním žádný vztah. Ostatně i prvostupňový správní orgán v odkazovaném rozhodnutí zdůraznil, že stěžovatelka monitoruje přepravu (dodání) a je garantem kvality a celkového uskutečnění služby toliko svým jménem. Ve vztahu k třetím osobám tedy fakticky vystupuje jako ten, kdo zásilku přepravuje a dodává, resp. celý tento proces zajišťuje a odpovídá za něj.

III.b) Dobrá víra stěžovatelky a výklad zákona o poštovních službách

[66] Kritérium dobré víry není v zákoně obecně definováno, avšak je trvalou součástí právního řádu. Dobrá víra, jakožto neurčitý právní pojem, je chápána jako nezaviněná nevědomost, která chrání jedince, který se zřetelem ke všem okolnostem nevěděl a ani nemohl vědět, že určitý stav je v rozporu s právem (srov. rozsudek NSS ze dne 22. 9. 2011, č. j. 1 As 94/2011-102). Zda účastníkovi svědčí dobrá víra, záleží vždy na konkrétních skutkových i právních okolnostech; pro její vznik a trvání je podstatná nejen doba, která

uplynula od vydání nezákonného rozhodnutí, ale také příčina, míra a povaha zjištěné nezákonnosti (viz např. rozsudek NSS ze dne 16. 12. 2015, č. j. 4 As 132/2015-102). Zvláště v případech čistě vertikálních vztahů (stát – jednotlivce), v nichž byly nezákonným rozhodnutím založeny oprávnění nebo výhoda jednotlivce oproti stavu, který měl podle objektivního práva nastat, je nutno prvek právní jistoty za naplnění nutného vstupního předpokladu existence dobré víry jedince pokládat za kardinální. Ustoupit od ochrany dobré víry proto bude možné pouze za situace ohrožení vskutku závažného veřejného zájmu. Je totiž věcí státu, aby ve správních řízeních, která vede, nechyboval, a pokud ano, aby zásadně nesl následky svých pochybení (srov. rozsudek NSS ze dne 2. 7. 2010, č. j. 7 As 21/2010-232, č. 1654/2008 Sb. NSS). Civilní judikatura k tomu trefně dodává, že dobrá víra zaniká v okamžiku, kdy se držitel seznámil se skutečnostmi, které objektivně musely vyvolat pochybnost o tom, že mu věc po právu patří anebo že je subjektem práva, jehož obsah vykonává (rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 7. 5. 2002, sp. zn. 22 Cdo 1843/2000, publikovaný pod č. C 1176).

[67] Dobrou víru typicky tvoří případy důvěry ve výklad zákona soudy (srov. bod [68] rozsudku rozšířeného senátu ve věci *GO! Express & Logistics*) či správními orgány (zákon v materiálním smyslu). V souzené věci však nelze hovořit o existenci dobré víry ani v jedno výše uvedené.

[68] Jak městský soud správně uzavřel, „*podáním ze dne 21. 3. 2014 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. 2014 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. 2014, kdy bylo žalobkyni doručeno Upozornění ze dne 21. 3. 2014, 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.[...] Žalobkyně byla postižena 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.“*

[69] Žalovaný výslovně vyjádřil svůj právní názor na výklad zákona, přičemž ukládaná pokuta vycházela právě z něj. Svou správní praxi dotvářející právě onu materiální stránku právního předpisu směřoval tedy proti výkladu zastávanému stěžovatelkou. Nelze proto hovořit o nezaviněné nevědomosti stěžovatelky o stavu rozporném se zákonem. Stejně tak stěžovatelka nemohla nabýt dobrou víru ani prostřednictvím výkladu zákona soudy. Judikatura týkající se řešení právní otázky vznikala až od roku 2016, přičemž upozornění na změnu právní úpravy se vztahovala na období od 1. 5. 2013 do 6. 5. 2014.

pokračování

[70] Poukazuje-li stěžovatelka na vývoj právní úpravy a ústavněkonformní výklad relevantních ustanovení zákona o poštovních službách, jde tedy toliko o polemiku se závěry správních orgánů, nikoliv objektivní okolnost (důvod) ospravedlňující nevědomost o stavu rozporném s právem.

[71] V souzené věci však správní orgány v souvislosti se změnou právní úpravy a zánikem oprávnění k poskytování poštovních služeb ke dni 30. 4. 2013 (stěžovatelka od 30. 3. 2011 do 30. 4. 2013 byla provozovatelem oprávněným k poskytování poštovních služeb) vyzvaly stěžovatelku k podání vysvětlení o své činnosti, aby mohly posoudit, zda se jedná o poskytování poštovních služeb. Stěžovatelka pak netvrdila, že by se v průběhu řízení správní orgány svou praxi (nahlížení na výklad zákona) měnily. Skutečnost, že až rozšířený senát tuto praxi (výklad zákona) posvětil, je toliko vyústěním nastavení přezkumu právních otázek soudem do minulosti (retrospektivně). Za absurdní soud považuje úvahu o vzniku dobré víry při neexistenci prejudikatury v době vyslovení právního závěru správním orgánem. V takovém případě by správní orgány neměly možnost svůj právní názor obhájit v řízení před soudy.

[72] K možným výkladovým variantám se městský soud vyjádřil v bodu [85] svého rozsudku, přičemž následoval závěry rozšířeného senátu ve věci *GO! Express & Logistic*, resp. neshledal důvody se od nich odchýlit. Rozšířený senát v bodech [55] a násl. rozsudku přitom výslovně poukázal i na důvod pro změnu nazírání na prostředí poskytování poštovních služeb, který souvisel s přijetím tzv. liberalizační novely zákona o poštovních službách č. 221/2012 Sb. Liberalizační novela přinesla jiné nazírání na definici poštovních služeb, což ostatně správní orgány promítly do své praxe.

III.c) Procesní pochybení v rámci vedeného správního řízení

[73] Pro posouzení totožnosti skutku je třeba rozlišit mezi pojmy „skutek“ a „popis skutku“, jak jsou vnímány v kontextu trestního práva, jehož zásady jsou přiměřeně použitelné i pro správní trestání. „Skutek“ je to, co se ve vnějším světě objektivně stalo. Jedná se o určitou událost vyvolanou jednáním (konáním či opomenutím) člověka. Naproti tomu „popis skutku“ je jen jeho slovním vyjádřením, které zahrnuje popis těch jednání či skutkových okolností, které lze podřadit formálním znakům skutkové podstaty přestupku či správního deliktu uvedeným v zákoně.

[74] Popis skutku je nezbytnou náležitostí příslušného rozhodnutí a musí obsahovat takové skutkové okolnosti, které jsou právně významné z hlediska naplnění jednotlivých znaků skutkové podstaty přestupku či správního deliktu, který je předmětem řízení. Jinými slovy, musí se jednat o podrobné vyličení veškerých okolností naplňujících zákonné znaky příslušné skutkové podstaty tak, aby již z výroku napadeného rozhodnutí vyplývalo, jakým jednáním byl delikt spáchán, k jakému došlo následku, zda mezi jednáním a následkem existuje příčinná souvislost, jaký je případně vnitřní subjektivní vztah pachatele k těmto okolnostem (viz např. rozsudky ze dne 23. 9. 2009, č. j. 4 As 7/2009-66, č. 1975/2010 Sb. NSS, nebo ze dne 17. 1. 2013, č. j. 8 Afs 17/2012-375, č. 2822/2013 Sb. NSS; obdobně srov. Šámal, P. a kol.: *Trestní řád. Komentář. 7. vydání.* Praha: C. H. Beck, 2013, komentář k § 220).

[75] Správní orgán vede správní řízení právě ohledně samotného skutku, nikoli popisu skutku. (viz rozsudek č. j. 8 Afs 17/2012-375, obdobně usnesení Nejvyššího soudu ze dne 10. 1. 2007, sp. zn. 7 Tdo 1480/2006, č. 2/2008 Sb. NS). Požadavek na přesnost popisu skutku je důležitý pro posouzení totožnosti skutku, pro právo na obhajobu, pro jeho (ne)zaměnitelnost s jiným skutkem a respektování zásad *ne bis in idem* a *rei iudicatae*. Podstatu skutku lze spatřovat především v jednání a v následku, který jím byl způsoben. Totožnost skutku bude proto zachována, bude-li zachována alespoň totožnost jednání nebo totožnost následku, případně jsou-li jednání nebo následek (případně obojí) shodné alespoň částečně, za předpokladu, že bude dána shoda v podstatných okolnostech, jimiž se rozumí zejména skutkové okolnosti charakterizující jednání nebo následek z hlediska právní kvalifikace. Totožnost skutku nenarušují změny v jednotlivých okolnostech, které individualizují skutek (srov. usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 7 Tdo 1480/2006, nebo usnesení Ústavního soudu ze dne 17. 7. 2002, sp. zn. II. ÚS 143/02, U 21/27 SbNU 261).

[76] Povinnost zachovat totožnost skutku neznámá, že správní orgán musí rozhodnout na základě totožného popisu skutku, který byl uveden v oznámení o zahájení řízení. Řízení slouží právě k tomu, aby konkrétní okolnosti charakterizující daný skutek byly zjištěny a ověřeny. Některé okolnosti tak mohou být oproti oznámení o zahájení řízení přidány, jiné naopak odpadnou, ukáže-li se, že jsou pro následek irelevantní. Toto upřesnění nenarušuje totožnost skutku (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 4. 1. 2001, sp. zn. 3 Tz 279/2000).

[77] Vymezení skutku správním orgánem v jeho popisu bylo dostatečné; jeho totožnost zachována.

[78] Proto je nedůvodnou i námitka prekluze, kterou stěžovatelka podmiňovala nezákonným vymezením skutku. Šlo o trvalý správní delikt. Trvalým správním deliktem je přitom takový správní delikt, jímž pachatel vyvolá protiprávní stav, který posléze udržuje, popřípadě, jímž udržuje protiprávní stav, aniž jej vyvolal. Jednání, jímž pachatel udržuje protiprávní stav, závažný z hlediska správního práva, tvoří jeden skutek a jeden správní delikt až do okamžiku ukončení deliktního jednání, tj. až do okamžiku odstranění protiprávního stavu. Lhůta pro uložení pokuty, případně pro zahájení řízení o uložení pokuty, začne běžet teprve od okamžiku ukončení trvalého správního deliktu. Trvání protiprávního stavu bylo přerušeno až oznámením o zahájení řízení o správním deliktu, tedy před uplynutím prekluzivní lhůty. Stěžovatelka ani nepoukázala na to, že by snad správní orgány věděly o deliktu dříve, než sami tvrdí; uplynutí prekluzivní lhůty spojovala pouze s nesprávným vymezením skutku.

[79] Se stěžovatelkou bylo zahájeno správní řízení o správním deliktu, jež prvostupňový správní orgán vymezil jako nabízení poštovních služeb. Ve kvalifikaci deliktu neopomněl uvést, že stěžovatelka je podezřelá z poskytování poštovních služeb nebo zajišťování zahraniční poštovní služby bez oprávnění. Žalovaný proto zrušil prvostupňové rozhodnutí s tím, že je nezbytné přeformulovat výrok vymezující skutek nebo protiprávní jednání kvalifikovat jako správní delikt dle § 37a odst. 1 písm. b) zákona o poštovních službách. Prvostupňový orgán přistoupil na změnu právní kvalifikace jednání. Nezasáhl tak do vymezení skutku, o němž bylo řízení zahájeno, vedeno a byly k němu shromažďovány důkazní prostředky.

pokračování

[80] Důvodnou není ani námitka, že správní orgány měly dle § 37 odst. 3 písm. d) zákona o poštovních službách rozhodnout, zda daná konkrétní služba je či není poštovní službou.

[81] Správní orgány v rámci řízení o správním deliktu stěžovatelce oznámily, že její podnikání považují za poskytování poštovních služeb. Stěžovatelka však po celou dobu, až do současnosti, setrvává na tom, že poskytuje toliko zasílatelské služby. A to, jak po vydání správních rozhodnutí, tak i po rozsudku rozšířeného senátu. Rozhodnutí o (ne)poštovním charakteru služby je přitom deklaratorní povahy a možnost podat podnět k zahájení tohoto řízení měla a má i stěžovatelka. Řízení o rozhodnutí o charakteru poskytovaných služeb nadto nebrání správnímu orgánu zahájit řízení o přestupku týkající se neoprávněného poskytování těchto služeb či podnikání v oblasti jejich poskytování. V rámci tohoto řízení správní orgány musí posoudit i charakter poskytovaných služeb, přičemž jsou limitovány krátkými prekluzivními lhůtami a povinností delikt projednat. Řízení o přestupku bylo navíc zahájeno až po upozorněních a výzvách, ze kterých bylo patrné, že správní orgány považují podnikání stěžovatelky za poskytování poštovních služeb, jak správně upozorňuje městský soud.

[82] Stěžovatelka sice uvádí, že motivací k zahájení řízení o správním deliktu bylo uložení povinnosti úhrady čistých nákladů na poskytování základních služeb, nevyvozuje z toho však žádnou nezákonnost rozhodnutí, řízení či zkrácení na jejich právech. Správní orgány vedly se stěžovatelkou řízení o jejím protiprávním jednání (podnikání v oblasti poštovních služeb bez oprávnění), přičemž shledaly, že se deliktního jednání dopustila. Navíc bylo zákonnou povinností správních orgánů zahájit řízení s osobou podezřelou ze spáchání správního deliktu (dnes přestupku), resp. zahájit řízení, pro které jsou dány podmínky, motivace v tomto ohledu není relevantní.

III.d) Pokuta a její výše

[83] Z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že při posuzování zákonnosti uložené sankce správní soud k žalobní námitce přezkoumá, zda správní orgán při stanovení výše sankce zohlednil všechna zákonem stanovená kritéria, zda jeho úvahy o výši pokuty jsou racionální, ucelené, koherentní a v souladu se zásadami logiky, zda správní orgán nevybočil z mezí správního uvážení nebo jej nezneužil, ale rovněž, zda uložená pokuta není likvidační [srov. např. usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133, č. 2092/2010 Sb. NSS, nebo nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 3/02 ze dne 13. 8. 2002 (N 105/27 SbNU 177; č. 405/2002 Sb.), nebo sp. zn. Pl. ÚS 38/02 ze dne 9. 3. 2004 (N 36/32 SbNU 345; č. 299/2004 Sb.)].

[84] Nejde-li o situaci právě popsanou, není dán správnímu soudu při hodnocení zákonnosti uložené sankce prostor pro změnu a nahrazení správního uvážení uvážením soudním, tedy ani prostor pro hodnocení prosté přiměřenosti uložené sankce. Přiměřenost by při posuzování zákonnosti uložené sankce měla význam jedině tehdy, pokud by se správní orgán dopustil některé výše popsané nezákonnosti, v jejímž důsledku by výše uložené sankce neobstála, a byla by takříkajíc nepřiměřená okolnostem projednávaného případu. Používání výrazu „přiměřenost uložené pokuty“ v této souvislosti je však do jisté míry nepřesné, neboť soudní řád správní umožňuje správnímu soudu zohlednit hledisko přiměřenosti jen v rámci posuzování individualizace trestu, tj. v situaci, kdy je správní soud

podle § 78 odst. 2 s. ř. s. na návrh žalobce nadán pravomocí nahradit správní uvážení a výši uložené sankce moderovat a zároveň je správním orgánem uložená sankce zjevně nepřiměřená. Ani v takovém případě ale pro zásah do správního uvážení soudem nepostačí běžná nepřiměřenost, ale je nutné, aby nepřiměřenost dosáhla kvalitativně vyšší míry a sankce tedy byla zjevně nepřiměřená (srov. bod [26] rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2012, č. j. 1 Afs 1/2012-36, č. 2671/2012 Sb. NSS).

[85] Soudní přezkum ukládání pokut se tedy soustředí na to, zda správní orgán dostal výše uvedeným požadavkům. Není však v pravomoci správního soudu, aby standardně vstupoval do role správního orgánu a pokládal namísto vyhodnocení věci správním orgánem uvážení soudcovské, tedy například aby sám rozhodoval, jaká sankce (co do druhu a výše) by měla být uložena.

[86] Jde-li o samotnou výši pokuty, rozšířený senát v již citovaném usnesení č. j. 1 As 9/2008-133 ustal na závěru, že musí být v každém rozhodnutí zdůvodněna způsobem nepřipouštějícím rozumné pochyby o tom, že právě taková výše pokuty odpovídá konkrétním okolnostem individuálního případu (srov. i rozsudek NSS ze dne 31. 5. 2007, č. j. 4 As 64/2005-59).

[87] Městský soud zdůraznil dobu trvání protiprávního jednání (více než rok) a jeho závažnost; značný majetkový prospěch z tohoto jednání, veřejný zájem na regulaci trhu s poštovními službami a rozsah podnikatelské činnosti stěžovatelky. Odmítl povinnost správních orgánů přihlídnout k polehčujícím okolnostem, neboť zákon pro stanovení výše pokuty stanoví toliko dvě kritéria: rozsah a následky deliktního jednání. Uloženou sankci označil za nikoliv nepřiměřenou a plnící represivní i preventivní funkci.

[88] Naplnění funkcí sankce (včetně ochranné) se pojí s odpovídající intenzitou majetkové újmy, která bude v konkrétních případech záviset na řadě faktorů. V první řadě však na závažnosti spáchaného deliktu. Typovou závažnost zákonodárce vyjádřil rozpětím zákonné sazby pro uložení pokuty, individuální závažnost protiprávního jednání v jejím rámci posuzuje správní orgán v konkrétním případě.

[89] Zákonodárce v rámci svého právně politického rozhodnutí o rozpětí sazby pokuty (srov. bod [61] nálezu Ústavního soudu ze dne 30. 7. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 37/11) stanovil horní hranici pokuty s ohledem na význam, který přikládá právem chráněnému statku (oblast společenských vztahů, zájmů a hodnot) v částce 10 000 000 Kč. Výše zákonodárcem vymezené sankce nesmí vést ke zmaření samé podstaty majetku (blíže nález Ústavního soudu ze dne 13. 8. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02), diskriminaci (srov. nálezy ze dne 25. 6. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 36/01, či ze dne 21. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 29/08) či tzv. rdousícímu efektu (srov. nález Ústavního soudu ze dne 18. 8. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 7/03). V posuzované věci skutková podstata deliktu neobsahuje spodní hranici sankce (vymezení sankce nevybočuje z výše popsanych ústavních požadavků), proto při jejím ukládání budou hrát stěžejní roli okolnosti konkrétní věci spoluurčující individualizovanou výši pokuty (individuální závažnost).

[90] Ve vztahu ke zjišťování okolností významných pro určení individuální výše (závažnosti) sankce (včetně požadavku na její nelikvidační výši) však městský soud, stejně jako žalovaný, zatížil své rozhodnutí nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů. Závěry

pokračování

žalovaného i městského soudu totiž vzbuzují vážné pochybnosti ohledně konkrétních skutkových okolností, na základě nichž byla sankce uložena.

[91] Za prvé. Správní orgány dostatečně neobjasnily, a tudíž zřejmě neznaly majetkovou situaci stěžovatelky, resp. ta z jejich rozhodnutí ani správního spisu není seznatelná. Již rozšířený senát ve vícekrát zmíněném usnesení č. j. 1 As 9/2008-133 připomněl, že pokud pachatel neposkytne stran své majetkové (a osobní) situace správním orgánům dostatečnou součinnost, *„bude správní orgán oprávněn vyjít pouze z údajů, které vyplynuly z dosavadního průběhu správního řízení a které si správní orgán může zjistit bez součinnosti s účastníkem řízení (vedle katastru nemovitostí např. z obchodního rejstříku, pokud jde o subjekty v něm zapsané, nebo z výpovědi svědků znalých osobních a majetkových poměrů účastníka řízení).“* Požadavek na zjištění majetkové situace rozšířený senát akcentoval s dovětkem, že *„[n]epovede-li tento postup k přesnému výsledku, může si správní orgán takto učinit také jen základní představu o příjmech a majetku účastníka řízení, a to i na základě odhadu, tedy do určité míry obdobně, jako postupuje trestní soud podle výše zmíněného ustanovení § 68 odst. 4 trestního zákoníku.“*

[92] Uložená pokuta v řádu milionů korun již může být potenciálně likvidační. Při ukládání takto vysokých sankcí by správní orgány měly mít postaveno najisto, zda pokuta není pouze citelná, ale i zda nachází oporu v obecně zásadě, dle níž trest za protiprávní čin nesmí být příliš přísný, ale ani příliš mírný, a nejde tak již o exemplární trest. V případě uznání viny je právě výše sankce vyjádřením všech konkrétních okolností případu zahrnujících jak závažnost činu, tak postavení pachatele, možnostem jeho nápravy, stejně jako působením na ostatní, aby se vyvarovali obdobného protiprávního jednání (individualizace sankce).

[93] V souzené věci však správní orgány vycházely jen z počtu doručených zásilek a ceny za jejich doručení. Zcela pominuly nákladovou stránku podnikání a soustředily se na útržkovité informace o postavení stěžovatelky (jejich aktivitách a aktivech) shromážděné z internetových tiskovin, namísto oficiálních ucelených informací z veřejných rejstříků, alespoň o základních ukazatelích ekonomické situace. Majetková situace, byť i tržně významných subjektů, není notorií. Bez základní informace o ekonomickém stavu pachatele nelze bez dalšího určit, zda pokuta ve výši několika milionů korun není likvidační.

[94] Za druhé. Typová závažnost protiprávního jednání je vysoká a Nejvyšší správní soud ve stanovení horní hranice její sazby v posuzované skutkové podstatě nespatřuje porušení ústavních kautel (srov. bod [89]). Nepřehlédl však, že se prostředí poskytování poštovních služeb v relevantním čase změnilo. Došlo k liberalizaci trhu, s čímž se vytrácí i potřeba jeho silné regulace (srov. rozsudek rozšířeného senátu ve věci *GO! Express & Logistics*), kterou byli chráněni zákazníci zejména v postavení spotřebitelů před nesoutěžním (nekonkurenčním) prostředím. I tato skutečnost je relevantní (měla být zohledněna v rozhodnutí o uložení pokuty) pro posouzení individualizace ukládané sankce. Ostatně žalovaný v prvním zrušujícím rozsudku označil úvahy prvostupňového správního orgánu o získání konkurenční výhody, poškozování zákazníků či vytvoření nerovných podmínek za vyjádřené neurčitým způsobem (pozn. soudu nepřezkoumatelně).

[95] Prvostupňový správní orgán ve svém druhém rozhodnutí poukázal na možnost osoby, která neoznámí své podnikání, vyhýbat se plnění povinností, mezi které patří povinnost přispívat do kompenzačního fondu. Žalovaný v napadeném rozhodnutí zdůraznil, že výše uvedená povinnost nebyla nijak hodnocena. Připomněl však, že neoznámí-li žalovaný své podnikání, ohrožuje konzumenta služeb, neboť tomu poskytuje službu subjekt, o kterém neví, zda je k tomu způsobilý. Neoznámením podnikání navíc státu vzniká škoda v podobě neuhrazeného správního poplatku za vydání osvědčení ve výši 1 000 Kč.

[96] Z takto popsaných „výhod“ správní orgány a posléze i městský soud dovodili, že se stěžovatelka majetkově obohatila v řádech stovek milionů korun. Neobjasnili však, jakou zásadní výhodu shledávají v podnikání na trhu poštovních služeb oproti podnikání v zasilatelství. Není ani zjevné, jak stěžovatelka prostředím poštovních služeb ohrozila (narušila) natolik, že jí byla udělena pokuta v řádech milionů korun.

[97] Správní orgány v této souvislosti neprokázaly, dokonce ani netvrdily, že jednání stěžovatelky mělo jakýkoliv negativní následek na „konzumenty“ jejích služeb či poštovní trh obecně, což představuje přímo zákonný požadavek na výši sankce dle § 37b odst. 2 zákona o poštovních službách. Naopak z rozhodnutí prvostupňového správního orgánu vyplývá toliko povinnost plnění do kompenzačního fondu, která by dokonce sama o sobě mohla být dostatečným důvodem pro uložení sankce, avšak žalovaný tuto spojitost kategoricky popřel. Pro uložení pokuty ve výši 4 200 000 Kč tak soud postrádá jakékoliv bližší spojitosti.

[98] Za třetí. Stěžovatelka soustavně poukazuje na polehčující okolnosti, ke kterým měly správní orgány přihlédnout (zejména její součinnost a beztrestnost). S těmito námitkami se správní orgány zcela opomněly vypořádat, byť je povinností správních orgánů při ukládání sankce přihlédnout k polehčujícím okolnostem jako okolnostem relevantním pro uložení individualizované výše sankce.

[99] Namítaná pochybení ve svém souhrnu svědčí o tom, že uložená výše pokuty nenachází dostatečnou oporu v konkrétních zjištěných okolnostech individuálního případu.

IV. Závěr a náklady řízení

[100] Ve světle všech shora uvedených skutečností Nejvyšší správní soud uzavírá, že shledal kasační stížnost stěžovatelky důvodnou. Žalovaný i městský soud nesprávně při ukládání sankce nezohlednili všechna zákonem stanovená kritéria a jejich úvahy stran výše sankce nelze označit za ucelené a koherentní. Vzhledem k tomu tak kasační soud v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil rozsudek Městského soudu v Praze (výrok I.). Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského (městského) soudu, a pokud již v řízení před městským soudem byly pro takový postup důvody, současně se zrušením rozhodnutí krajského (městského) soudu může sám podle povahy věci rozhodnout o zrušení rozhodnutí správního orgánu [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.]. V dané věci by městský soud v souladu s vysloveným závazným právním názorem neměl jinou možnost, vzhledem ke zjištěným vadám správního rozhodnutí, než rozhodnutí žalovaného zrušit. Nejvyšší správní soud proto v souladu s § 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 1 a 4 s. ř. s. rozhodl tak, že

pokračování

sám rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (výrok II.). V něm se žalovaný bude řídit výše uvedenými právními názory soudu [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. ve spojení s § 78 odst. 1, 4 a 5 s. ř. s.]. V dalším řízení by měl zejména v souladu se zákonnými kritérii posoudit okolnosti relevantní pro uložení sankce (včetně opomenutých polehčujících okolností), tak aby její výsledná výše nepřipouštěla rozumné pochyby o tom, že právě taková výše pokuty odpovídá konkrétním okolnostem projednávaného případu.

[101] V případě, že Nejvyšší správní soud zruší rozsudek krajského soudu a současně zruší i rozhodnutí žalovaného správního orgánu podle ustanovení § 110 odst. 2 s. ř. s., je povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí městského soudu (viz ustanovení § 110 odst. 3 věty druhé s. ř. s.). Náklady řízení tvoří v tomto případě jeden celek a Nejvyšší správní soud tak rozhodl o jejich náhradě výrokem vycházejícím z § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalovaný ve věci úspěch neměl, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení (výrok III.).

[102] Vzhledem k tomu, že stěžovatelka byla v řízení o kasační stížnosti i v řízení o žalobě úspěšná, má právo na náhradu nákladů řízení o žalobě i řízení o kasační stížnosti.

[103] V řízení o žalobě představovaly náklady stěžovatelky odměnu a náhradu hotových výdajů jejího zástupce. Odměna zástupce činí za 9 úkonů právní služby (převzetí a příprava zastoupení, podání žaloby a 7 vyjádření k podáním žalovaného) v hodnotě 3 100 Kč za jeden úkon [§ 1 odst. 1, § 7, § 9, § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)] celkem částku 27 900 Kč. Náhrada hotových výdajů pak sestává z paušální částky 2 700 Kč (9 x 300 Kč dle § 13 odst. 3 advokátního tarifu). Advokát v řízení o žalobě doložil, že je plátcem daně z přidané hodnoty, proto se nárok na odměnu a režijní paušál zvyšuje o částku 6 426 Kč odpovídající této dani. Stěžovatelka dále uhradila soudní poplatek ve výši 3 000 Kč. Jelikož má stěžovatelka právo na náhradu těchto nákladů proti žalovanému, rozhodl Nejvyšší správní soud tak, že je žalovaný povinen nahradit stěžovateli náklady řízení o žalobě ve výši 40 026 Kč. Soud takto poznamenává, že stěžovatelce přiznal odměny zástupce toliko ve vztahu k podáním, jež byly účelnými úkony právní služby, tj. pokud byly potřebné k účelnému uplatnění nebo bránění práva v konkrétně projednávaném případě.

[104] V řízení o kasační stížnosti představovaly náklady řízení stěžovatelky zaplacený soudní poplatek ve výši 5 000 Kč a poplatek za žádost o odkladný účinek ve výši 1 000 Kč, odměnu a náhradu hotových výdajů jeho zástupce. Odměna zástupce činí za tři úkony právní služby (podání kasační stížnosti a dvě vyjádření ke kasačním stížnostem žalovaného, jakož i návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, za který přísluší odměna ve výši jedné poloviny mimosmluvní odměny) částku 10 850 Kč [§ 1 odst. 1, § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. d) a § 11 odst. 2 písm. a) advokátního tarifu]. Náhrada hotových výdajů pak sestává z paušální částky 1 200 Kč (4 x 300 Kč dle § 13 odst. 3 advokátního tarifu). Nárok na odměnu a režijní paušál se zvyšuje o daň z přidané hodnoty (po zaokrouhlení na celé koruny) ve výši 2 531 Kč, již je zástupce stěžovatelky plátcem. Jelikož má stěžovatelka právo na náhradu těchto nákladů proti žalovanému, rozhodl Nejvyšší správní soud tak, že je žalovaný povinen nahradit stěžovateli k rukám jeho advokátky náklady řízení o kasační stížnosti ve výši 20 581 Kč.

[105] Celková částka náhrady nákladů řízení o žalobě a řízení o kasační stížnosti tedy činí 60 607 Kč. Tuto částku je žalovaný povinen uhradit k rukám zástupce stěžovatelky ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (výrok IV).

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

V Brně dne 4. května 2023

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu