



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Ladislava Hejtmánka a soudkyň JUDr. Naděždy Treschlové a JUDr. Hany Kadaňové ve věci žalobce: **PPL CZ s.r.o.**, se sídlem K Borovému 99, 251 01, Říčany – Jažlovice, IČ: 251 94 798, zastoupen JUDr. Tomášem Novákem, advokátem, se sídlem Dušní 8/11, Praha 1, proti žalovanému: **Český telekomunikační úřad**, se sídlem Sokolovská 58/219, Praha 9, v řízení o žalobě rozhodnutí předsedy Rady Českého telekomunikačního úřadu ze dne 21. 6. 2023, č.j. ČTÚ-29 898/2015-603/II,

takto:

I. Žaloba se zamítá.

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

- [1] Žalobce se žalobou podanou u Městského soudu v Praze domáhal přezkoumání a zrušení rozhodnutí předsedy Rady Českého telekomunikačního úřadu ze dne 21. 6. 2023, č.j. ČTÚ-29 898/2015-603/II (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým bylo k rozkladu žalobce ve výroku I. zrušeno 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 též „prvostupňové rozhodnutí“), a to v rozsahu výroku II. a III. tohoto rozhodnutí, a věc byla vrácena správnímu orgánu I. stupně k novému projednání; a současně ve výroku II. byl ve zbytku zamítnut rozklad žalobce a výrok I. prvostupňového rozhodnutí byl potvrzen. Prvostupňovým rozhodnutím byl ve výroku I. žalobce shledán odpovědným ze spáchání správního deliktu podle ustanovení § 37a odst. 1 písm. b) zákona č. 29/2000 Sb., o poštovních službách a o změně některých zákonů, ve znění do 3. 12. 2014 (dále jen „zákon

Shodu s prvopisem potvrzuje M. T., DiS.

o poštovních službách“), kterého se dopustil tím, že podnikal v období od 1. 5. 2013 do 6. 5. 2014 v oblasti poštovních služeb, když v rámci své produktové nabídky nabízel poštovní služby s obchodními názvy „Soukromý balík“, „Firemní balík“ a „Expresní balík“ a poštovní službu s obchodním názvem „Soukromý balík“ i poskytoval, a to bez předchozího písemného oznámení podnikání v oblasti poštovních služeb žalovanému; ve výroku II. byla žalobci uložena pokuta za uvedený správní delikt ve výši 4.200.000 Kč a ve výroku III. mu byla uložena povinnost k náhradě nákladů správního řízení ve výši 1.000 Kč.

- [2] V prvním žalobním bodu žalobce namítal, že ve správním řízení ani v řízeních před Městským soudem v Praze a Nejvyšším správním soudem (pozn. soudu: věc je projednávána zdejším soudem již počtvrté; konkrétní přehled dosavadní judikatury správních soudů bude uveden dále v tomto rozsudku) nebylo prokázáno, že činnost žalobce spočívala v poskytování poštovních služeb, a nikoli zasílatelských služeb. Namítal, že Nejvyšší správní soud (dále jen „NSS“) se ve svém posledním rozsudku ze dne 4. 5. 2023, č.j. 1 As 286/2022-70, dostatečně nevypořádal s kasačními námitkami ohledně právní kvalifikace služeb žalobce, resp. se vůbec nevypořádal s tím, že podle bodu 60 rozsudku rozšířeného senátu NSS ze dne 14. 9. 2021, č.j. 8 As 70/2018-100 má existovat rozlišení mezi poštovní a zasílatelskou službou.
- [3] Dále žalobce uvedl, že s ohledem na smluvní svobodu a poměrně kusou zákonnou úpravou obou smluvních typů nelze uzavřít, zda se jedná o zasílatelskou či poštovní smlouvu, bez zkoumání konkrétního nastavení daného smluvního vztahu a procesů, kterými jsou práva a povinnosti subjektů realizována. Dle žalobce žalovaný ani žádný ze soudů nevyřkl, proč předmětné služby žalobce nebyly zasílatelskými službami. Závěr žalovaného ohledně toho, že předmětné služby žalobce splňují znaky poštovních služeb, pak dle žalobce nepostačuje k vyvrácení tohoto klíčového argumentu. Dále žalobce uvedl, že v obecné rovině není mezi oběma činnostmi věcně ani prakticky žádný rozdíl – poštovní služba zahrnuje podle ustanovení § 1 odst. 1 písm. a) zákona o poštovních službách činnosti spočívající v podání, třídění a přepravě poštovní zásilky za účelem dodání poštovní zásilky; obsahová náplň živnosti „Zasílatelství a zastupování v celním řízení“ dle bodu 53 přílohy 4 k nařízení vlády č. 278/2008 Sb., o obsahových náplních jednotlivých živností, identifikuje činnosti spočívající v obstarání dokladů a zajištění naložení, uložení zásilky a zajištění naložení, zprostředkování přepravy z určitého místa do určitého místa a doprovod zásilky. Mezi obsahem služeb tak není dle žalobce z praktického ani laického pohledu žádný rozdíl. Dále k bodu 60 odkazovaného rozsudku rozšířeného senátu NSS namítal, že závěr, „že obsahem zasílatelství je pouhé zprostředkování přepravy, nikoli již samotná přeprava nákladů“, je jednak nesprávný a jednak v rozporu s ustanovením § 2474 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „občanský zákoník“). Dle žalobce tak existují dvě regulatorní úpravy pro tutéž (podnikatelskou) činnost – je tak na volbě podnikatele, pod jakým právním rámcem bude svou podnikatelskou činnost vykonávat. S možností takové volby pak nemůže být spojena žádná veřejnoprávní sankce.
- [4] Dále v tomto žalobním bodu žalobce namítal, že správní orgán musí nade vší pochybnost prokázat, že předmětné služby žalobce nebyly zasílatelskými službami, neboť předmětem řízení je rozhodnutí o vině za spáchání správního deliktu a uložení sankce, které je ovládáno zejména zásadou presumpce neviny a zásadou *in dubio pro reo*. Prvostupňové rozhodnutí pak těmito zásadám a s nimi souvisejícím požadavkům Ústavního soudu nevyhovělo. V dalším řízení by dle žalobce měl správní orgán provést další dokazování skutkového stavu a všechna zjištění zasadit do kontextu judikurního vývoje. V rámci řízení před správními

orgány by také měl být odstraněn žalobcem namítaný rozpor v tvrzení, zda žalobce předává zásilky k přepravě a dodání příjemcům svým smluvním partnerům, nebo žalobce přepravuje a dodává zásilky sám. V této souvislosti připomněl, že konzistentně po celou dobu řízení tvrdí, že nepřepравuje ani nedodává zásilky, neboť pro tyto účely využívá výhradně přepravní služby třetích osob (smluvních partnerů).

- [5] Ve druhém žalobním bodě žalobce namítal, že v řízeních před správními soudy nebylo prokázáno, že by žalobce nepožíval důvěry ve výklad zákona v materiálním smyslu. Následně žalobce provedl exkurz k historii definice poštovní služby v zákoně o poštovních službách a Směrnici Evropského parlamentu a Rady 97/67/ES ze dne 15. prosince 1997 o společných pravidlech pro rozvoj vnitřního trhu poštovních služeb Společenství a zvyšování kvality služeb, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Poštovní směrnice“). Dle žalobce NSS i Městský soud v Praze pominuly, že žalobce od samého počátku svého podnikání před 26 lety podnikal v oblasti zasílatelství, k čemuž měl a má příslušné živnostenské oprávnění; služby, které nabízel, a způsob, jakým je poskytoval, přitom byly a jsou po celou dobu obsahově totožné. Rovněž pak přešly, že za celou dobu svého podnikání nebyl žalobce nikdy trestán za porušení právních předpisů o živnostenském podnikání v rámci jeho podnikání v režimu zasílatelských služeb. Dále přešly i to, že zákon č. 221/2012 Sb. (dále jen „Novela zákona o poštovních službách“) nezměnil žádným způsobem definici zasílatelství ani jeho úpravu v živnostenském zákoně. Pokud tedy žalobce řádně podnikal v oblasti zasílatelství před 1. 1. 2013, pak při nezměněném způsobu jeho podnikání v tomto regulatorním i smluvním režimu podnikání pokračoval v souladu s právními předpisy i po tomto datu. Uzavřel, že byl v dobré víře v právo v materiálním smyslu.
- [6] Z uvedených důvodů žalobce navrhoval, aby soud zrušil jak žalobou napadené rozhodnutí, tak rozhodnutí prvostupňové.
- [7] Žalovaný ve vyjádření k podané žalobě navrhoval její zamítnutí. K prvnímu žalobnímu bodu (obsah služeb poskytovaných žalobcem) žalovaný uvedl, že obsahové porovnání poštovních a zasílatelských činností neprovedl žalobce korektně, neboť opomněl, že bod 53 přílohy č. 4 k nařízení vlády č. 278/2008 Sb. neobsahuje pouze pozitivní vymezení zasílatelské činnosti, ale obsahuje i vymezení negativní, když se zde konkrétně uvádí, že *„obsahem činnosti není vlastní přeprava nákladů.“* Naproti tomu, poštovní činnost zahrnuje mimo jiné i přepravu poštovní zásilky. Rozdíl mezi danými činnostmi je tedy dle žalovaného zcela evidentní, jak ostatně uváděl i rozšířený senát NSS. K odkazu žalobce na ustanovení § 2474 občanského zákoníku žalovaný uvedl, že pro potřeby vedeného řízení je nezbytné rozlišovat mezi zasílatelstvím ve smyslu soukromoprávního smluvního typu definovaného v ustanovení § 2471 a násl. občanského zákoníku a zasílatelstvím ve smyslu podnikatelské činnosti, která je vymezena výše uvedeným nařízením vlády ve spojitosti s ustanovením § 73a živnostenského zákona. Dle žalovaného je soukromoprávní definice zasílatelství zcela irelevantní, naopak důležitá je pouze definice v nařízení vlády. K tomu žalovaný dodal, že před přijetím Novely zákona o poštovních službách, byla předmětným nařízením vlády vymezena i podnikatelská činnost v oblasti poštovních služeb.
- [8] K námitce žalobce, že se žalovaný, potažmo správní soudy vůbec nezabývaly otázkou, zda služby poskytováním žalobce jsou vůbec podnikáním v oblasti poštovních služeb, a nikoliv kupříkladu podnikáním v oblasti zasílatelství, žalovaný uvedl, že za situace, kdy je podnikání v oblasti poštovních služeb svými definičními znaky odlišitelné od podnikání v zasílatelství, není v případě konstatování naplnění definice podnikání v oblasti poštovních služeb potřeba ještě explicitně uvádět, že posuzovaná činnost není podnikáním v oblasti zasílatelství. Tento

závěr totiž vyplývá z povahy věci. Na str. 9-12 prvostupňového rozhodnutí a na str. 6 napadeného rozhodnutí je navíc explicitně uvedeno, proč nelze činnost žalobce pokládat za zasílatelství. Pochybnost o tom, že služby poskytované žalobce jsou službami poštovními, pak neměl ani Městský soud v Praze (srov. rozsudek č.j. 3A 88/2016-223), ani NSS (srov. rozsudek č.j. 1 As 286/2022-70). Žalovaný připomněl, že NSS v posledním rozsudku vyslovil nepřezkoumatelnost prvostupňového rozhodnutí pouze ve vztahu k výroku o pokutě, nikoli co do posouzení obsahu poskytovaných služeb. Dále žalovaný podotkl, že v činnosti žalobce jsou přítomny všechny úkony typické pro poštovní službu; o povaze činnosti žalobce tak nemůže být jakákoliv pochybnost. Uzavřel, že pokud by měly správní soudy jakoukoliv pochybnost o povaze služeb poskytovaných žalobcem, tak by se ve svých předchozích rozhodnutích vůbec nemusely zabývat otázkou dobré víry žalobce ve výklad zákona.

- [9] Ke druhému žalobnímu bodu (dobrá víra žalobce) žalovaný odkázal na rozsudek NSS č.j. 1 As 286/2022-70. Uvedl, že žalobce svou dobrou víru nemůže opírat ani o judikaturu soudů, ani o praxi správního orgánu, když tyto v rozhodné době ještě neexistovaly. Dobrá víra pak nemůže být dle žalovaného založena pouze soukromým právním názorem žalobce, a to zvláště za situace, kdy byl tento žalovaný informován o dopadu výše zmiňované Novely zákona o poštovních službách na segment doručování zásilek.
- [10] Z obsahu spisového materiálu předloženého žalovaným správním orgánem vyplynuly následující, pro rozhodnutí ve věci samé, podstatné skutečnosti:
- [11] Rozhodnutím žalovaného ze dne 4. 7. 2014, č.j. ČTÚ-15 566/2014-610/VIII.vyř., byla žalobci uložena pokuta ve výši 5.000.000 Kč za správní delikt podle ustanovení § 37a odst. 1 písm. c) zákona o poštovních službách. K rozkladu žalobce bylo toto rozhodnutí zrušeno rozhodnutím předsedy Rady žalovaného ze dne 15. 12. 2014, č.j. ČTÚ-53 370/2014-603.
- [12] Prvostupňovým rozhodnutím ze dne 1. 4. 2015, č.j. ČTÚ-15 566/2014-610/XIV.vyř. bylo rozhodnuto takto:
- I. Žalobce podnikal v období ode dne 1. 5. 2013 do 6. 5. 2014 v oblasti poštovních služeb, když v rámci své produktové nabídky nabízel poštovní služby s obchodními názvy „Soukromý balík“, „Firemní balík“ a „Expresní balík“ a poštovní službu s obchodním názvem „Soukromý balík“ i poskytoval, a to bez předchozího písemného oznámení podnikání v oblasti poštovních služeb žalovanému. Tímto jednáním spáchal správní delikt podle ustanovení § 37a odst. 1 písm. c) zákona o poštovních službách, ve znění do 3. 12. 2014, spočívající v tom, že právnická nebo podnikající fyzická osoba podniká v oblasti poštovních služeb bez oprávnění.
- II. Podle ustanovení § 37 odst. 4 písm. a) byla žalobci za uvedený správní delikt uložena pokuta ve výši 4.200.000 Kč.
- III. Žalobci byla uložena povinnost nahradit náklady správního řízení ve výši 1.000 Kč.
- [13] Rozhodnutím ze dne 6. 5. 2016, č.j. ČTÚ-29 898/2015-603, předseda Rady žalovaného zamítl rozklad žalobce podaný proti rozhodnutí ze dne 1. 4. 2015. Žalobce podal proti tomuto rozhodnutí správní žaloby, které Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 20. 2. 2020, č.j. 3A 88/2016-156, vyhověl a rozhodnutí ze dne 6. 5. 2016 zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Ke kasační stížnosti žalovaného byl tento rozsudek Městského soudu v Praze zrušen rozsudkem NSS ze dne 9. 12. 2021, č.j. 1 As 107/2020-58 a věc byla vrácena zdejšímu soudu k novému projednání. Rozsudkem ze dne 18. 3. 2022, č.j. 3A 88/2016-193,

Městský soud v Praze rozhodnutí ze dne 6. 5. 2016 opětovně zrušil. Ke kasační stížnosti žalovaného byl i tento druhý rozsudek Městského soudu v Praze zrušen, a to rozsudkem NSS ze dne 26. 5. 2022, č.j. 1 As 78/2022-35, a věc byla vrácena zdejšímu soudu k novému projednání. Následně Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 13. 12. 2022, č.j. 3A 88/2016-223, podanou žalobu zamítl. Ke kasační stížnosti žalobce byl tento třetí rozsudek Městského soudu v Praze zrušen, a to rozsudkem NSS ze dne 4. 5. 2023, č.j. 1 As 286/2022-70. Současně NSS zrušil i žalobou napadené rozhodnutí ze dne 6. 5. 2016 a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

- [14] Žalobou napadeným rozhodnutím předsedy Rady žalovaného ze dne 21. 6. 2023, č.j. ČTÚ-29 898/2015-603/II, kterým bylo k rozkladu žalobce ve výroku I. zrušeno rozhodnutí prvostupňové rozhodnutí ze dne 1. 4. 2015, a to v rozsahu výroku II. a III. tohoto rozhodnutí, a věc byla vrácena správnímu orgánu I. stupně k novému projednání; a současně ve výroku II. byl ve zbytku zamítnut rozklad žalobce a výrok I. prvostupňového rozhodnutí byl potvrzen.
- [15] V odůvodnění tohoto rozhodnutí k výroku I. prvostupňového rozhodnutí předseda Rady žalovaného uvedl, že se ztotožnil se závěrem správního orgánu I. stupně, že žalobce spáchal správní delikt podle ustanovení § 37a odst. 1 písm. b) zákona o poštovních službách, neboť podnikal v oblasti poštovních služeb bez oprávnění. Uvedl, že žalobce žalovanému před a ani v průběhu rozhodného období nedoručil písemné oznámení ve smyslu ustanovení § 18 odst. 1 zákona o poštovních službách, a tudíž mu nevzniklo oprávnění k podnikání v oblasti poštovních služeb. Dále poznamenal, že žalobcovy služby jsou bezesporu službami poštovními, neboť naplňují definici poštovní služby ve smyslu ustanovení § 1 odst. 2 zákona o poštovních službách, když v sobě zahrnují činnosti pro tyto služby typické (poštovní podání, třídění, přepravu a dodání poštovní zásilky). V podrobnostech předseda Rady žalovaného odkázal na své předchozí rozhodnutí o rozkladu ze dne 6. 5. 2016, které bylo, pokud jde o otázku spáchání předmětného správního deliktu, obsahově potvrzeno jak rozsudkem Městského soudu v Praze č.j. 3A 88/2016-223, tak rozsudkem NSS č.j. 1 As 286/2022-70 (výhrady NSS se vztahovaly výhradně k odůvodnění přiměřenosti uložené pokuty).
- [16] K výroku II. prvostupňového rozhodnutí žalovaný uvedl, že NSS svým posledním rozsudkem zrušil dřívější rozhodnutí správního orgánu II. stupně z důvodu, že pokládal rozhodnutí o výši uložené pokuty za nepřezkoumatelné, neboť toto nezohledňovalo některé pro věc relevantní skutečnosti. Uvedl, že jelikož zrušené rozhodnutí správního orgánu II. stupně neobsahovalo vlastní úvahy stran přiměřenosti uložené pokuty, ale toliko ztotožnění se s posouzením provedeným správním orgánem I. stupně, tak výtky učiněné NSS dopadají i na prvostupňové rozhodnutí. Za procesně čistější postup (zachování zásady dvojinstančnosti) tak správní orgán II. stupně považoval zrušení prvostupňového rozhodnutí ve výroku II., resp. III.
- [17] Podle ustanovení § 51 odst. 1 s. ř. s. může soud rozhodnout o věci samé bez jednání, jestliže to účastníci shodně navrhl nebo s tím souhlasí. Má se za to, že souhlas je udělen také tehdy, nevyjádří-li účastník do dvou týdnů od doručení výzvy předsedy senátu svůj nesouhlas s takovým projednáním věci; o tom musí být ve výzvě poučen.
- [18] Žalobce s projednáním věci bez jednání souhlasil, žalovaný se ve stanovené lhůtě nevyjádřil. Soud tedy postupoval podle ustanovení § 51 odst. 1 s. ř. s. a rozhodl o věci samé bez jednání.

- [19] Městský soud v Praze na základě žaloby, v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 2 s. ř. s.), přezkoumal napadené rozhodnutí, včetně řízení, které jeho vydání předcházelo. Při přezkoumání rozhodnutí soud vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že žaloba nebyla podána důvodně.
- [20] Soud úvodem považuje za nutné uvést, že předmětná věc již byla před zdejším soudem projednávána celkem třikrát, a to pod sp.zn. 3A 88/2016. Všechny rozsudky vydané v této věci pak byly podrobeny přezkumu u NSS. S ohledem na to, že žalobce v nyní podané žalobě, kterou se domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 6. 2023, č.j. ČTÚ-29 898/2015-603/II, jímž byly k rozkladu žalobce zrušeny výroky II. a III. prvostupňového rozhodnutí ze dne 4. 7. 2014, č.j. ČTÚ-15 566/2014-610/VIII.vyř. (týkající se výše uložené pokuty a povinnosti žalobce uhradit náklady správního řízení) a jímž byl současně potvrzen výrok I. prvostupňového rozhodnutí, v němž bylo popsáno žalobcovo delikttní jednání, nevznesl prakticky žádné nové argumenty, kterými by se již zdejší soud nebo NSS již dříve nezabývaly, tak soudu nezbylo než na těchto dříve vyslovených závěrech setrvat.
- [21] Soud předně vycházel ze závěrů rozšířeného senátu NSS, které tento vyslovil ve svém rozsudku ze dne 14. 9. 2021, č.j. 8 As 70/2018-100. 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 (ustanovení § 4 odst. 2 zákona o poštovních službách) nebyla definičním znakem poštovní služby. 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. Zasílatelství a poštovní služby tak nejsou obsahově shodné.“ (zvýraznění doplněno soudem)

[22] Městský soud v Praze jak v rozsudku č.j. 3A 88/2016-223, tak v dřívějším rozsudku ze dne 18. 3. 2022, č.j. 3A 88/2016-193, zdůraznil, že žalobce zajišťuje převzetí zásilky smluvním partnerem či vlastním pracovníkem (tzn. zásilky vybírá), dále jsou zásilky svezeny na jeho depo, kde dochází k jejich třídění (tzn. zásilky třídí), dále je předává k přepravě a dodání příjemcům svým smluvním partnerům (tzn. zásilky přepravuje a dodává). NSS pak v rozsudku č.j. 1 As 286/2022-70 uvedl, že „[p]ro 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.“ Rovněž uvedl, že „[p]ro 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.“

[23] K polemice žalobce se závěry rozšířeného senátu NSS pak 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 rozšířeného senátu NSS). Žádné takové důvody však soud v nyní projednávané věci neshledal.

[24] Za takový důvod nelze označit ani to, že dle žalobce v obecné rovině není mezi oběma činnostmi (tj. mezi poštovními službami a zasílatelstvím) věcný ani praktický rozdíl. V této souvislosti soud uvádí, že žalobcem odkazovaný bod 53 přílohy č. 4 k nařízení vlády č. 273/2008 Sb. neobsahuje pouze pozitivní vymezení zasílatelské činnosti, které žalobce odcitoval v podané žalobě, ale obsahuje i negativní vymezení této činnosti. Konkrétně se zde uvádí, že „obsahem činnosti není vlastní přeprava nákladů.“ Závěr uvedený v bodu 60 odkazovaného rozsudku rozšířeného senátu NSS, že „obsahem zasílatelství je pouhé zprostředkování přepravy, nikoli již samotná přeprava nákladů,“ tak zdejší soud (na rozdíl od žalobce) považuje za správný. Ani z ustanovení § 2474 občanského zákoníku nevyplývá, že by nedílnou součástí institutu zasílatelství bylo vlastní provedení přepravy nákladů, neboť dle tohoto ustanovení se jedná toliko o možnost, aby zasílatel sám provedl přepravu, kterou má dle smlouvy obstarat. V této souvislosti lze doplnit, že nastane-li zmíněná situace, tj. provede-li zasílatel přepravu sám, tak se vztahy mezi zasílatelem a příkazcem budou řídit právní úpravou smlouvy o přepravě věci, příkazce bude v postavení odesílatele a zasílatel v postavení dopravce (srov. ustanovení § 2555 a násl. občanského zákoníku). Naproti tomu poštovní služba zahrnuje mimo jiné i přepravu poštovní zásilky, jak vyplývá z definice poštovní služby dle ustanovení § 2 odst. 1 písm. a) zákona o poštovních službách a z navazující judikatury správních soudů. Dle soudu je tak rozdíl mezi oběma činnostmi

jasně daný, přičemž v činnosti žalobce lze spatřovat všechny jednotlivé dílčí úkony typické pro poštovní službu.

- [25] K námitce žalobce, že se žalovaný ani správní soudy nezabývaly tím, zda služby poskytované žalobce nemohou být službami zasílatelskými, soud uvádí, že v případě naplnění definice podnikání v oblasti poštovních služeb, k čemuž v daném případě došlo, není již třeba explicitně uvádět, proč posuzovaná činnost není podnikáním v oblasti zasílatelství. A to zvláště za situace, kdy po vydání rozsudku rozšířeného senátu NSS byla dosavadní rozhodovací praxe správních soudů sjednocena. Nadto žalovaný se na str. 9 až 12 prvostupňového rozhodnutí výslovně zabýval tím, proč činnost žalobce nelze pokládat za zasílatelství, když mimo jiné uvedl, že „*právní vztah nelze posuzovat podle názvu uzavřené smlouvy, ale podle jejího obsahu, tedy podle práv a povinností jednotlivých stran.*“
- [26] Co se týče žalobcem namítaného porušení zásady presumpce nevinny a zásady *in dubio pro reo*, tak soud uvádí, že v přestupkovém právu se uplatňují stejné zásady jako v trestním právu, zejména zásada presumpce nevinny, zásada *in dubio pro reo*, zásada postihu za zaviněné jednání (nikoli jen za způsobení škodlivého následku). Z toho vyplývá, že pouze v případě, bylo-li prokázáno, že byly naplněny všechny znaky skutkové podstaty přestupku, může správní orgán uložit za jeho spáchání sankci (srov. např. rozsudek NSS ze dne 24. 5. 2006, č.j. 2 As 46/2005-55). V řízení o přestupku se proto nelze spokojit s tím, že skutečnost, že obviněný se dopustil přestupku, je pravděpodobná, nebo dokonce nejpravděpodobnější verzí skutkového stavu. Není-li mimo jakoukoliv pochybnost prokázáno, že byly naplněny všechny znaky skutkové podstaty přestupku, nemůže být učiněn závěr, že byl spáchán přestupek (zásada *in dubio pro reo*).
- [27] Ústavní soud v nálezu ze dne 16. 6. 2011, sp.zn. I.ÚS 864/11, uvedl: „*Princip presumpce nevinny vyžaduje, aby to byl stát, kdo nese konkrétní důkazní břemeno; existují-li jakékoliv rozumné pochybnosti, nelze je vyložit v neprospěch obviněného, resp. obžalovaného, ale naopak je nutno je vyložit v jeho prospěch. Z principu presumpce nevinny plyne pravidlo in dubio pro reo, dle kterého, není-li v důkazním řízení dosaženo praktické jistoty o existenci relevantních skutkových okolností, tj. jsou-li přítomny důvodné pochybnosti ve vztahu ke skutku či osobě pachatele, jež nelze odstranit ani provedením dalšího důkazu, nutno rozhodnout ve prospěch obviněného [viz nálezn sp. zn. I. ÚS 733/01 ze dne 24. 2. 2004 (N 26/32 SbNU 239)]. Jakkoli vysoký stupeň podezření sám o sobě není s to vytvořit zákonný podklad pro odsuzující výrok [viz nálezn sp. zn. IV. ÚS 36/98 ze dne 13. 5. 1998 (N 54/11 SbNU 43)]. Jinak řečeno, trestní řízení vyžaduje v tomto ohledu ten nejvyšší možný stupeň jistoty, který lze od lidského poznání požadovat, alespoň na úrovni obecného pravidla "prokázání mimo jakoukoliv rozumnou pochybnost" (viz nálezn sp. zn. IV. ÚS 260/05). Podle názoru Ústavního soudu musí obecný soud dodržet vysoký standard, i pokud jde o hodnocení vypovídací schopnosti a hodnověrnosti důkazu samotného. Jde-li o hodnocení důkazů, procesní předpisy sice ponechávají volnost soudci obecného soudu, avšak nemůže jít o úvahu absolutní, nevázanou na zkušenosti prověřenou pravděpodobnost určitých skutečností. Důkaz musí být odrazem skutečných událostí a situací, což má garantovat, aby byl jednotlivce uznán vinným na podkladě objektivních a skutečností odpovídajících zjištění, protože pouze ona jsou způsobilá ospravedlnit krajní opatření spočívající zbavení jednotlivce jeho osobní svobody. Právě z tohoto důvodu Ústavní soud zformuloval určité principy vážící se k provádění a hodnocení důkazů, např. princip opomenutého důkazu, princip možnosti verifikace důkazů směřujících proti obžalovanému či zásadu zákazu deformace důkazů, v němž jde o zákaz vyvozování z důkazu takových skutkových zjištění, která při racionálním zhodnocení*

nevyplývají z provedeného důkazu, a lze dodat, že nejsou podporována ani obecnou zkušeností [nález sp. zn. II. ÚS 1975/08 ze dne 12. 1. 2009 (N 7/52 SbNU 73)].“

- [28] Z rozsudku NSS ze dne 15. 7. 2010, č.j. 9 As 1/2010-58, dále vyplývá, že *„aplikace zásady in dubio pro reo není mechanická, jak se mylně domnívá stěžovatel. Základním předpokladem pro použití této zásady, a tedy i následného rozhodnutí ve prospěch „obviněného“, je existence pochybností o správnosti a věrohodnosti zjištěného skutkového stavu. Není tedy možné zásadu in dubio pro reo automaticky použít vždy, když má rozhodující orgán k posouzení protichůdné důkazy. Existence rozdílných tvrzení a důkazů je typickou a nedílnou součástí řízení už jen z toho důvodu, že jsou navrhovány účastníky řízení, jejichž zájem na výsledku rozhodnutí je opačný. Použití zásady in dubio pro reo proto přichází v úvahu pouze tehdy, má-li i po zhodnocení všech důkazů (včetně jejich váhy, věrohodnosti atd.) rozhodující orgán pochybnosti o tom, zda byl skutkový stav dostatečně zjištěn, případně o tom, jak rozhodnout.“*
- [29] Podle zhodnocení zdejšího soudu byly jak zásada presumpce neviny, tak zásada *in dubio pro reo* žalovaným respektovány. Žalovaný postupoval v souladu s ustanovením § 3 správního řádu a zjistil stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Městský soud shledal, že na základě důkazů provedených ve správním řízení lze konstatovat, že všechny znaky skutkové podstaty přestupku, ze kterého byl žalobce obviněn, byly naplněny. Vzhledem ke skutečnosti, že při rozhodování správních orgánů nedošlo k pochybnostem a po zhodnocení všech dostupných důkazů zaujaly názor, o němž neměly pochyby, nemůže být námitka porušení zásady *in dubio pro reo* důvodná. Na tom pak nemůže nic změnit ani konstantní postoj, který zastával žalobce jak ve správním, tak v soudním řízení, tj. že jím prováděné služby nejsou službami poštovními, ale zásilkatelskými, protože tento jeho subjektivní názor byl již vyvrácen jak žalovaným, tak správními soudy.
- [30] Námitky uvedené v prvním žalobním bodu proto soud neshledal důvodnými.
- [31] Ve druhém žalobním bodu žalobce namítal, že v řízeních před správními soudy nebylo prokázáno, že by žalobce nepožíval důvěry ve výklad zákona v materiálním smyslu.
- [32] K této námitce soud považuje za vhodné nejprve odkázat na druhý zrušující rozsudek NSS ze dne 26. 5. 2022, č.j. 1 As 78/2022-35, ve kterém se NSS ztotožnil se závěrem žalovaného, že pro období, za něž byla žalobci udělena pokuta (od 1. 5. 2013 do 16. 5. 2014) zdejší soud neuvedl žádné relevantní objektivní okolnosti svědčící o dobré víře žalobce ve výklad zákona. Žalovaný naopak přitom poukázal na takové skutečnosti, které by dobré víře žalobce zjevně nesvědčily (příslušnost žalobce k mezinárodní skupině DH, 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; společnosti z této skupiny v sousedních zemích dlouhodobě deklarují, že jsou poskytovateli poštovních služeb; v předmětném období neexistoval žádný judikatorní rozkol, tento nastal až po roce 2016; žalobci byl zaslán přípis, ve kterém mu byl výklad zákona přiblížen).
- [33] Městský soud v Praze pak v navazujícím rozsudku ze dne 13. 12. 2022, č.j. 3A 88/2016-223, dospěl, co se týče dobré víry žalobce, k závěru, že žalobce v dobré víře v dosavadní judikaturu a správní praxi nejednal – srov. bod 70. až 80. tohoto rozsudku. Třetí senát zdejšího soudu mimo jiné vycházel z toho, že žalobce byl již podáním ze dne 21. 3. 2013 žalovaným upozorněn na změnu relevantní právní úpravy, na skutečnost, že patří mezi provozovatele poštovních služeb, a na povinnosti z toho vyplývající. Tímto podáním pak byl žalobce zároveň poučen o povinnost doručit žalovanému do 30. 4. 2013 písemné oznámení podnikání v oblasti poštovních služeb, jakož i o následcích nesplnění této

oznamovací povinnosti za současného pokračování v poskytování poštovních služeb (tj. na možnost naplnění příslušné skutkové podstaty správního deliktu, nyní přestupku). Nejméně ode dne 26. 3. 2013, kdy byl žalobci doručen přípis ze dne 21. 3. 2013, tak žalobci muselo být známo, že na jeho výdělečnou činnost bude bez podání oznámení nahlíženo jako na jednání v rozporu se zákonem o poštovních službách. Následně pak skutečně došlo k postihu tohoto jednání. Na těchto závěrech pak žalovaný setrval jak ve svých rozhodnutích, tak ve vyjádřeních před správními soudy. Městský soud v odkazovaném rozsudku uvedl, že *„[p]řijetí 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.“*

[34] Stejně riziko pak na sebe vzaly i další zasílatelské společnosti. 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. 6A 211/2013-168), žalobu společnosti GO! Express & Logistics, s.r.o. (rozsudkem ze dne 13. 1. 2022, č.j. 6A 21/2017-148) či žalobu společnosti TNT Express Worldwide (rozsudkem ze dne 25. 2. 2022, č.j. 3A 169/2016-173). Dobrou víru ve správnost výkladu zákona tak nelze dle soudu dovozovat ani z výkladu zastávaného konkurenty.

[35] Městský soud v Praze se pak v rozsudku č.j. 3A 88/2016-223 zabýval i tzv. *„zákonem v materiálním smyslu“*, jehož předvídatelnost je pro trestní sankci klíčová, jak uváděl rozšířený senát NSS. Ten uvedl, že *„je třeba při eventuálních 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.“* O takovou situaci se však v daném případě nejedná, neboť žalobce neuvedl, že by již v posuzovaném období (od 1. 5. 2013 do 6. 5. 2014) existovala judikatura, která by zákonu odňala určitost, jelikož prvním rozsudkem ohledně problematiky poštovních služeb byl rozsudek zdejšího soudu ze dne 29. 3. 2016, č.j. 11A 197/2013. Třetí senát zdejšího soudu uvedl, že *„tento rozsudek nemohl dobrou víru žalobkyně v daném období nijak ovlivnit, neboť byl vydán téměř dva roky po ukončení postiženého protiprávního jednání žalobkyně.“* Žalobce pak ani tehdy ve věci vedené pod sp.zn. 3A 88/2016, ani nyní nedoložil žádnou správní praxi žalovaného, která by mohla založit jeho dobrou víru, resp. legitimní očekávání.

[36] NSS se pak v bodech [66] až [72] rozsudku č.j. 1 As 286/2022-70, taktéž zabýval dobrou vírou žalobce a dospěl k závěru, že *„[ž]alovaný 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 řešené 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.“* Dále pak uvedl, že *„[p]joukazuje-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.“*

Uzavřel, že „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 (nabližení 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.“

- [37] K argumentaci žalobce týkající se toho, že NSS i Městský soud v Praze přešly, že žalobce od samého počátku svého podnikání před 26 lety podnikal v oblasti zasílatelství, soud uvádí, že tuto nepovažuje za relevantní. Jakkoli soud tuto skutečnost nijak nerozporuje, tak s ohledem na Novelu zákona o poštovních službách č. 221/2012 Sb., které změnila nazírání na prostředí poskytování poštovních služeb a která také přinesla jiné nazírání na definici poštovních služeb (což ostatně také správní orgány promítly do své praxe), nelze jen na základě této skutečnosti vystavět dobrou víru, resp. důvěru žalobce ve výklad zákona v materiálním smyslu. Už vůbec pak není pro projednávanou věc podstatné, že žalobce nebyl nikdy trestán za porušení právních předpisů o živnostenském podnikání v rámci jeho podnikání v režimu zasílatelských služeb. Je tomu tak proto, že nejpozději doručením přípisu ze dne 21. 3. 2013 byl žalobce informován o dopadu Novely zákona o poštovních službách na segment doručování zásilek a o tom, že služby jím nabízené budou nadále považovány za služby poštovní. K argumentu žalobce, že předmětná Novela nijak nezměnila definici zasílatelství ani jeho úpravu v živnostenském zákoně, pak soud dodává, že ani tento neshledal relevantním, neboť za podstatné považuje, že touto Novelou došlo ke změně definice poštovních služeb, čímž došlo i ke změně nazírání na služby různých zasílatelských společností, které do té doby své služby označovaly jako zasílatelství, avšak které po Novele naplňují definiční znaky poštovní služby, a proto se na ně a jejich provozovatele vztahuje zákon o poštovních službách.
- [38] Ani námitky uvedené ve druhém žalobním bodu tak soud neshledal důvodnými.
- [39] Ze všech shora uvedených důvodů proto soud neshledal žalobu důvodnou a podle ustanovení § 78 odst. 7 s. ř. s. žalobu zamítl.
- [40] Výrok o nákladech řízení je odůvodněn ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s., neboť žalobce nebyl ve sporu úspěšný a žalovanému žádné náklady v řízení nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty

na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty 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.

V Praze dne 20. května 2024

JUDr. Ladislav Hejtmánek v. r.
předseda senátu