



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu Veroniky Juříčkové, soudce zpravodaje Štěpána Výborného a soudce Filipa Dienstbiera v právní věci žalobce: **PPL CZ s.r.o.**, sídlem K Borovému 99, Říčany – Jažlovice, zastoupený JUDr. Tomášem Novákem, advokátem, sídlem Dušní 11, Praha 1, proti žalovanému: **Český telekomunikační úřad**, sídlem Sokolovská 219, Praha 9, proti výroku II rozhodnutí předsedy Rady Českého telekomunikačního úřadu ze dne 21. 6. 2023, č. j. ČTÚ-29 898/2015-603/II, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 20. 5. 2024, č. j. 6 A 102/2023-43,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím Českého telekomunikačního úřadu ze dne 1. 4. 2015, č. j. ČTÚ-15 566/2014-610/XIV.vyř., byl žalobce ve výroku I shledán vinným ze spáchání správního deliktu podle § 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 o poštovních službách“), kterého se dopustil tím, že podnikal v období od 1. 5. 2013 do 6. 5. 2014 v oblasti

poštovních služeb bez předchozího písemného oznámení podnikání v oblasti poštovních služeb žalovanému. Za tento správní delikt byla žalobci uložena pokuta ve výši 4 200 000 Kč (výrok II). Původně žalovaný uložil žalobci rozhodnutím ze dne 4. 7. 2014, č. j. ČTÚ-15 566/2014-610/VIII.vyř., pokutu ve výši 5 000 000 Kč za správní delikt podle § 37a odst. 1 písm. c) zákona o poštovních službách, toto rozhodnutí však bylo k rozkladu žalobce zrušeno rozhodnutím předsedy Rady žalovaného ze dne 15. 12. 2014, č. j. ČTÚ-53 370/2014-603.

[2] Rozhodnutí žalovaného ze dne 1. 4. 2015 napadl žalobce rozkladem, který byl zamítnut rozhodnutím předsedy Rady žalovaného ze dne 6. 5. 2016, č. j. ČTÚ-29 898/2015-603 (dále jen „rozhodnutí ze dne 6. 5. 2016“).

[3] Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 20. 2. 2020, č. j. 3 A 88/2016-156, rozhodnutí ze dne 6. 5. 2016 zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Městský soud dospěl k závěru, že na žalobce zákon o poštovních službách nedopadal, protože nebyl poskytovatelem všeobecných poštovních služeb ve smyslu směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 97/67/ES ze dne 15. prosince 1997 o společných pravidlech pro rozvoj vnitřního trhu poštovních služeb Společenství a zvyšování kvality služby ve znění třetí poštovní směrnice (dále jen „poštovní směrnice“).

[4] Ke kasační stížnosti žalovaného byl tento rozsudek městského soudu zrušen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2021, č. j. 1 As 107/2020-58, a věc byla vrácena městskému soudu k novému projednání. Nejvyšší správní soud s odkazem na rozsudek rozšířeného senátu ze dne 14. 9. 2021, č. j. 8 As 70/2018-100 (dále jen „rozsudek rozšířeného senátu č. j. 8 As 70/2018-100“), shledal, že rozsah působnosti zákona o poštovních službách je namísto chápat šířeji, než učinil městský soud. Městskému soudu přikázal, aby znovu posoudil, zda stěžovatel poskytoval poštovní služby ve smyslu zákona o poštovních službách, a aby zohlednil, že až do vydání rozsudku rozšířeného senátu nebylo, s ohledem na judikaturu, vůbec jasné, na koho tento zákon dopadá.

[5] Rozsudkem ze dne 18. 3. 2022, č. j. 3 A 88/2016-193, městský soud rozhodnutí ze dne 6. 5. 2016 opět zrušil. Podle městského soudu byla služba poskytovaná žalobcem poštovní službou podle zákona o poštovních službách, avšak žalobce nelze potrestat za jednání v dobré víře v době, kdy interpretace problematiky poštovních služeb a obdobných smluvních ujednání nebyla ustálená a nebyla všeobecně shodně přijímaná ani soudní judikaturou.

[6] Ke kasační stížnosti žalovaného byl i tento druhý rozsudek městského soudu zrušen, a to rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 5. 2022, č. j. 1 As 78/2022-35, a věc byla opět vrácena městskému soudu k novému projednání. Nejvyšší správní soud konstatoval, že pro období, za něž byla žalobci uložena pokuta (od 1. 5. 2013 do 6. 5. 2014), městský soud neuvedl žádné relevantní objektivní okolnosti svědčící dobré víře žalobce ve výklad zákona (byť i v materiálním smyslu). Městský soud přitom nerefletoval tvrzení žalovaného, která dobré víře žalobce nesvědčila, čímž napadený rozsudek zatížil nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů.

pokračování

[7] Následně městský soud rozsudkem ze dne 13. 12. 2022, č. j. 3 A 88/2016-223, žalobu proti rozhodnutí ze dne 6. 5. 2016 zamítl.

[8] Ke kasační stížnosti žalobce byl i tento třetí rozsudek Městského soudu v Praze zrušen, a to rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2023, č. j. 1 As 286/2022-70, kterým bylo současně zrušeno i žalobou napadené rozhodnutí ze dne 6. 5. 2016 a věc byla vrácena žalovanému k dalšímu řízení. Nejvyšší správní soud setrval na názoru, že žalobce patří mezi poskytovatele poštovních služeb. K poukazu žalobce na vývoj právní úpravy a ústavněkonformní výklad relevantních ustanovení zákona o poštovních službách Nejvyšší správní soud uvedl, že jde toliko o polemiku se závěry správních orgánů, nikoliv objektivní okolnost (důvod) ospravedlňující nevědomost o stavu rozporném s právem. Žalobce tak nemohl být v dobré víře, přičemž skutečnost, že až rozšířený senát výklad zákona posvětil, je toliko vyústěním nastavení přezkumu právních otázek soudem do minulosti (retrospektivně). Nejvyšší správní soud však shledal, že uložená výše pokuty nenachází dostatečnou oporu v konkrétních zjištěných okolnostech případu, a proto zrušil rozsudek městského soudu i rozhodnutí předsedy Rady žalovaného ze dne 6. 5. 2016.

[9] Nyní žalobou napadeným rozhodnutím předseda Rady žalovaného zrušil výrokem I prvostupňové rozhodnutí ze dne 1. 4. 2015 v rozsahu výroků II a III, tj. ve výrocích, jimiž byla stanovena výše pokuty a žalobci byla uložena povinnost k náhradě nákladů správního řízení. Výrokem II ve zbytku rozklad zamítl a potvrdil výrok I prvostupňového rozhodnutí ze dne 1. 4. 2015, kterým byla konstatována vina žalobce ze spáchání správního deliktu.

[10] Žalobu proti výroku II rozhodnutí předsedy Rady žalovaného ze dne 21. 6. 2023 zamítl městský soud nyní napadeným rozsudkem.

[11] Městský soud s odkazem na předchozí rozsudky vydané v téže věci 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 dodává příjemcům (tzn. zásilky přepravuje a dodává). Z těchto skutečností dovodil, že žalobce v rozhodné době poskytoval poštovní služby. Městský soud neshledal důvody pro odchýlení se od rozsudku rozšířeného senátu č. j. 8 As 70/2018-100, a to včetně závěru, že „*obsahem zasílatelství je pouhé zprostředkování přepravy, nikoli již samotná přeprava nákladů*“. Dle městského soudu je rozdíl mezi poštovními službami a zasílatelstvím, přičemž v činnosti žalobce lze spatřovat všechny jednotlivé dílčí úkony typické pro poštovní službu. Pokud došlo k naplnění definice podnikání v oblasti poštovních služeb, nebylo již třeba explicitně uvádět, proč posuzovaná činnost není podnikáním v oblasti zasílatelství. Podle městského soudu byla také respektována zásada presumpce neviny i zásada *in dubio pro reo*.

[12] K námitce dobré víry žalobce městský soud opětovně odkázal na závěry předchozích rozsudků, v nichž soudy dopěly k závěru, že žalobce v dobré víře v dosavadní judikaturu a správní praxi nejednal. Nejméně ode dne 26. 3. 2013 žalobci muselo být známo, že na jeho výdělečnou činnost bude bez podání oznámení o výkonu podnikání v oblasti poštovních služeb nahlíženo jako na jednání rozporné se zákonem o poštovních službách. Žalobce nedoložil žádnou správní praxi žalovaného, která by mohla založit jeho dobrou víru, resp.

legitimní očekávání. Na tvrzení, že žalobce od samého počátku svého podnikání, které zahájil před 26 lety, podnikal v oblasti zasilatelství, nelze vystavět dobrou víru.

II. Podání účastníků řízení

[13] Proti v záhlaví označenému rozsudku městského soudu podává žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost, v níž namítá nepřezkoumatelnost a nezákonnost napadeného rozsudku a vady správního řízení.

[14] Stěžovatel tvrdí, že nebylo prokázáno, že jeho činnost spočívala v poskytování poštovních služeb a městský soud se s jeho argumentací řádně nevypořádal. Žalovaný ani městský soud se dle stěžovatele dostatečně nezabývali tím, zda jím poskytované služby splňovaly legální kritéria zasilatelských služeb, resp. zda smlouvy uzavírané stěžovatelem s jeho klienty (a jejich realizace) splňují či mohou splňovat kritéria zasilatelské smlouvy. Konkrétní povaha konkrétních služeb stěžovatele nebyla ze strany žalovaného a krajského soudu posouzena. Stěžovatel má obecně za to, že věcně a prakticky není mezi poštovními a zasilatelskými službami rozdíl. Bod 60 rozsudku rozšířeného senátu č. j. 8 As 70/2018-100 považuje stěžovatel za nesprávný a v rozporu s § 2474 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník. Stěžovatel se domnívá, že je čistě na volbě podnikatele, pod jakým právním rámcem (tedy zda jako zasilatelství, či jako poštovní službu) bude svou podnikatelskou činnost vykonávat a s jeho volbou nemůže být spojena žádná veřejnoprávní sankce. Stěžovatel opakuje, že žalovaný nade vší pochybnost neprokázal, že poskytované služby nebyly zasilatelskými službami. Pokud služby stěžovatele splňovaly současně legální definici poštovní služby i zasilatelství, nelze ho uznat vinným ze spáchání správního deliktu. Měl být také odstraněn stěžovatelem namítaný rozpor v tvrzení, zda předává zásilky k přepravě a dodání příjemcům svým smluvním partnerům, nebo zásilky přepravuje a dodává sám.

[15] Ve druhém stížnostním bodě stěžovatel namítá, že nebylo prokázáno, že by nepožíval důvěry ve výklad zákona v materiálním smyslu. Stěžovatel prezentuje historický vývoj právní úpravy pojmu poštovní služba a odkazuje na její definici v poštovní vyhlášce. Tvrdí, že soudy zkoumaly existenci jeho dobré víry pouze ve vztahu k existenci judikatury, jakožto jedné z položek, která vytváří zákon v materiálním smyslu. Pominuly však, že stěžovatel od samého počátku svého podnikání podnikal v oblasti zasilatelství, k čemuž měl a má příslušné živnostenské oprávnění a jím nabízené služby zůstávají totožné. Pokud stěžovatel řádně podnikal v oblasti zasilatelství před 1. 1. 2013, pak logicky při nezměněném způsobu jeho podnikání v tomto regulatorním i smluvním režimu podnikání pokračoval v souladu s právními předpisy i po 1. 1. 2013. Stěžovatel byl v dobré víře v právo v materiálním smyslu.

[16] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že závěry městského soudu jsou správné a souladné s relevantními zákonnými ustanoveními i judikaturou Nejvyššího správního soudu. Rozšířený senát v rozsudku č. j. 8 As 70/2018-100 již posoudil otázku, zda mezi zasilatelskými a poštovními službami existuje rozdíl. Žalovaný se shoduje s městským soudem, který posuzované služby pokládal za poštovní služby, což samo o sobě vylučuje možnost, že by se jednalo o služby zasilatelské. K námitce dobré víry žalovaný uvádí, že stěžovatel opakuje argumentaci, kterou již jednou Nejvyššímu správnímu soudu neúspěšně predestřel.

pokračování

[17] Stěžovatel v replice na vyjádření žalovaného opakuje, že je možné na jím poskytované služby nahlížet z hlediska veřejného práva jako na zasilatelské a případně i jako na poštovní služby. Rozšířeným senátem formulované dělicí kritérium je nesprávné, logicky vnitřně rozporné a neaplikovatelné. Zasilatelská služba může znak vlastní přepravy nákladu vykazovat, anebo nemusí. Žalovaný a městský soud navíc aplikovali dělicí kritérium pouze v jeho obecnosti, nikoli konkrétně na případ zasilatelských služeb stěžovatele. Jinak by museli uzavřít, že služby stěžovatele jsou zasilatelskými službami, neboť přepravu a dodání zásilek stěžovatel nerealizuje. Správní spis neobsahuje a ani nemůže obsahovat žádné zjištění ani důkazy, že by stěžovatel realizoval samotnou přepravu nákladů (zásilek). Stěžovatel poukazuje na bod 59 rozsudku rozšířeného senátu č. j. 8 As 70/2018-100 a tvrdí, že rozšířený senát žádné dělicí kritérium nedefinoval. Stěžovatel odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 5. 2024, č. j. 10 Afs 83/2023-105, z něhož dovozuje, že se žalovaný a městský soud nevypořádali s klíčovou námitkou, že jeho služby splňují (současně) znaky zasilatelských i poštovních služeb, nýbrž proti této námitce postavili pouze obecné (a chybné) závěry bodu 60 rozsudku rozšířeného senátu.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[18] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a důvodů v ní uvedených [§ 109 odst. 3 a 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)]. Ve věci rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2 s. ř. s.

[19] Kasační stížnost není důvodná.

[20] Nejvyšší správní soud předesílá, že stěžovatel v nyní projednávané kasační stížnosti uplatňuje obdobnou či totožnou argumentaci, kterou již Nejvyšší správní soud posoudil ve shora rekapitulovaných rozsudích. Přesto podaná kasační stížnost není formálně nepřijatelná podle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. jako opakovaná, protože tento typ nepřijatelnosti se neuplatní tehdy, je-li v původním řízení kromě rozhodnutí krajského soudu zrušeno také rozhodnutí žalovaného a ten následně vydá v téže věci nové rozhodnutí, proti kterému žalobce brojí novou žalobou (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2020, č. j. 7 As 304/2020-12, bod 9). Taková situace nastala v projednávané věci, v níž městský soud přezkoumával nové rozhodnutí předsedy Rady žalovaného, které bylo vydáno po zrušujícím rozsudku Nejvyššího správního soudu.

[21] Na straně druhé ale nelze materiálně přehlížet, že městský soud rozhodoval za situace, kdy sporné otázky v téže věci již Nejvyšší správní soud posoudil a městský soud i žalovaný byli vázáni jím dříve vysloveným závazným právním názorem.

[22] Přímá vázanost právním názorem Nejvyššího správního soudu je dána v první řadě tehdy, pokud krajský soud rozhoduje v téže věci znovu po zrušení jeho předchozího rozhodnutí Nejvyšším správním soudem (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2017, č. j. 1 As 74/2017-28). Jak vyjádřil Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 13. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 301/05 (N 190/47 SbNU 465): „Právní spory a soudní řízení musí být někdy dokončeny a nesmí pokračovat jako věčný ping-pong mezi soudními

orgány, které trvají na svém.“ Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí správního orgánu podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s., vrací věc k dalšímu řízení správnímu orgánu podle § 78 odst. 4 s. ř. s., který je v dalším řízení přímo vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu podle § 78 odst. 5 s. ř. s. Obdobně je však i krajský soud v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu vydanému poté, co Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. společně s rozhodnutím krajského soudu zrušil i žalobou napadené předchozí rozhodnutí správního orgánu, vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v uvedeném kasačním rozhodnutí tak, jako kdyby Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 4 s. ř. s. zrušil pouze rozhodnutí krajského soudu a vrátil mu věc k dalšímu řízení (srov. rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 27. 2. 2018, č. j. 46 Af 35/2015-27, č. 3732/2018 Sb. NSS). Na přímé vázanosti právním názorem Nejvyššího správního soudu nic nemění, že krajský soud posuzuje formálně jiné (nové) rozhodnutí správního úřadu, protože závaznost právního názoru Nejvyššího správního soudu je nikoliv pouze formální, tedy omezena jen na žalovaný správní orgán v dalším řízení, nýbrž je třeba ji chápat materiálně a vztáhnout ji i na rozhodování krajského soudu o žalobě proti novému rozhodnutí žalovaného správního orgánu, které bylo vydáno bezprostředně v návaznosti na zrušení předchozího rozhodnutí Nejvyšším správním soudem. Jak shrnul rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 23. 2. 2022, č. j. 1 Azs 16/2021-50, právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušujícím rozsudku podle § 110 odst. 4 nebo § 78 odst. 5 ve spojení s § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. je krajský soud i Nejvyšší správní soud vázán i při přezkumu nového rozhodnutí správního orgánu.

[23] Jestliže tedy stejný žalobce vznesl v novém řízení totožný žalobní bod, je soud vázán již jednou vysloveným právním názorem (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2024, č. j. 9 As 66/2023-72, bod 28). Zároveň správní orgán (a potažmo soud) není vázán při novém rozhodování po zrušení původního rozhodnutí jen tím právním názorem soudu, který byl vysloven jako důvod kasace, ale je vázán i názorem, který soud vyslovil o žalobní námitce nedůvodné. Jak obdobně konstatoval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 1. 7. 2015, č. j. 5 Afs 91/2012-41, č. 3321/2016 Sb. NSS (bod 47), ve vztahu k vázanosti správního orgánu právním názorem soudu, *„jestliže krajský soud vyslovil ve zrušujícím rozsudku právní názor, kterým je správní orgán vázán (a neshledal jím žalobní námitku důvodnou), znamená to, že správní orgán v navazujícím řízení nemůže posouzení této otázky změnit (vyjma případů, kdy dojde ke změně skutkového či právního stavu).“*

[24] V řízení o žalobě proti novému rozhodnutí správního orgánu vydanému po zrušujícím rozsudku soudu se tedy obecně u těch otázek, které byly soudem zodpovězeny při zrušení původního rozhodnutí, přezkoumává pouze to, zda správní orgán postupoval v souladu s vyřčeným závazným právním názorem soudu; ohledně takto vyřešených otázek již *„není prostor pro polemiku“* (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 12. 2020, č. j. 1 As 312/2020-39, bod 32; obdobně např. rozsudek ze dne 1. 9. 2010, č. j. 3 As 9/2010-73).

[25] Krajský soud by nebyl právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v předchozím soudním řízení v téže věci vázán pouze za podmínky, že by došlo k relevantní změně právní úpravy aplikovatelné na posuzovanou věc, nebo že by byl změněn závěr o skutkovém stavu, v důsledku čehož by závazný právní názor soudu na věc nadále

pokračování

nedopadal. Průlom může nastat i při podstatné změně judikatury, a to na úrovni, kterou by byl krajský soud i Nejvyšší správní soud povinen akceptovat v novém rozhodnutí. Žádné takové důvody, pro které se městský soud měl odklonit od závěrů vyslovených v předchozích rozsudcích, však stěžovatel neuvádí. Městský soud proto v posuzované věci postupoval správně, pokud v odůvodnění napadeného rozsudku vyšel z předchozích rozsudků Nejvyššího správního soudu (především rozsudku č. j. 1 As 286/2022-70) a právních názorů v nich uvedených, neboť ty byly pro jeho rozhodnutí závazné. Stejně tak Nejvyšší správní soud neshledal závažné důvody, pro které by mohl překonat vlastní právní názory vyřčené v předchozích rozsudcích, a proto z dříve vyslovených závazných právních názoru v následujícím odůvodnění vychází.

[26] Stěžovatel v první řadě namítá nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu i rozhodnutí žalovaného. Nepřezkoumatelný rozsudek (či napadené správní rozhodnutí) zpravidla vůbec nenabízí prostor k úvahám o námitkách věcného charakteru, a je tudíž nezbytné jej zrušit.

[27] Za nepřezkoumatelné (pro nedostatek důvodů) lze označit zejména takové rozhodnutí, v němž soud (či správní orgán) zcela opomene vypořádat některou z uplatněných námitek (viz například rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73, č. 787/2006 Sb. NSS, či ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004-74), resp. pokud z jeho odůvodnění není zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci a proč námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, a to zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci, na níž je postaven základ žaloby (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005-44, č. 689/2005 Sb. NSS). Zároveň ovšem nepřezkoumatelnost rozsudku není závislá na subjektivní představě stěžovatele o tom, jak podrobně by měl být rozsudek (či napadené správní rozhodnutí) odůvodněn. Jedná se o objektivní překážku, která soudu znemožňuje přezkum napadeného rozhodnutí (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2014, č. j. 3 As 60/2014-85). Žádnou takovou vadu, která by zakládala nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku či rozhodnutí žalovaného, Nejvyšší správní soud neshledal.

[28] Stěžovatel opakovaně namítá, že krajský soud ani žalovaný neposoudili argumentaci, že jím poskytované služby splňovaly současně legální definici poštovní služby i zasilatelství. Městský soud i žalovaný ovšem jednoznačně konstatovali, že je dán rozdíl mezi oběma činnostmi, přičemž v činnosti žalobce lze spatřovat všechny jednotlivé dílčí úkony typické pro poštovní službu. Městský soud i žalovaný tak výslovně vyšli z předpokladu, že pokud stěžovatelem poskytované služby naplňují definici poštovních služeb, není již důvod podrobně posuzovat, proč posuzovaná činnost není podnikáním v oblasti zasilatelství (ke správnosti tohoto závěru viz dále). Tento postup nelze zaměňovat s nevypořádáním žalobní (rozkladové) argumentace. Námitka nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku a rozhodnutí žalovaného je proto nedůvodná.

[29] Podstatou druhé kasační námítky stěžovatele je výklad pojmu *poštovní služba* podle zákona o poštovních službách a poštovní směrnice. Nejvyšší správní soud opakuje, že totožnou námitku opakovaně vypořádal v předchozích rozsudcích, přičemž v nynějším řízení není prostor pro polemiku s dříve vyslovenými závěry, neboť ty byly pro žalovaného

a krajský soud právně závazné a jsou závazné i pro Nejvyšší správní soud. Stěžovatel nenamítá, že se žalovaný neřídil dříve vyslovenými právními názory či že by byly dány shora specifikované důvody pro jejich překonání, nýbrž setrvává a rozvíjí svou dřívější argumentaci. Tu však nemohl Nejvyšší správní soud, s ohledem na dříve vydané rozsudky, shledat důvodnou.

[30] Nejvyšší správní soud proto pouze ve stručnosti uvádí, že již ve shora citovaném rozsudku č. j. 1 As 107/2020-58 konstatoval, že stěžovatel v rozhodné době svou činností naplňoval obsah pojmu poštovní služba, protože zásilky vybíral (poštovní podání), třídil, přepravoval či dodával. Ke stejnému závěru dospěl Nejvyšší správní soud rovněž v rozsudku č. j. 1 As 286/2022-70, v němž zdůraznil, že stěžovatel v kasační stížnosti nebrojil vůči závěrům, že zásilky vybíral a třídil. Již splnění těchto podmínek ho přitom, nezávisle na přepravě, kterou ostatně zprostředkovává, řadilo mezi poskytovatele poštovních služeb. Stěžovatel ani v nyní projednávané kasační stížnosti nezpochybňuje, že v rozhodné době zajišťoval převzetí zásilky smluvním partnerem či vlastním pracovníkem (tzn. zásilky vybíral), že zásilky byly svezeny na jeho depo, kde docházelo k jejich třídění (tzn. zásilky třídil), a že je předával k přepravě, přestože tyto skutečnosti jsou určující pro posouzení charakteru jím poskytované služby jako poštovní služby. Nejvyšší správní soud již v rozsudku č. j. 1 As 286/2022-70 zároveň vyslovil závazný právní názor, že pro běžného uživatele služeb stěžovatele nebyl rozdíl mezi tím, jestli stěžovatel zásilky přepravoval a dodával sám nebo prostřednictvím smluvních partnerů. Ve vztahu ke třetím osobám fakticky vystupoval jako ten, kdo zásilku přepravuje a dodává, resp. celý tento proces zajišťuje a odpovídá za něj. Námitka stěžovatele, že přepravu a dodání zásilek nerealizoval, tedy není pro posouzení charakteru jím provozovaných služeb významná.

[31] Stěžovatel vytrvale setrvává na názoru, že správní orgány ani soudy neposoudily, zda jím poskytované služby nemohly naplnit definici zasilatelských služeb. Nejvyšší správní soud však již v rozsudku č. j. 1 As 286/2022-70 vyšel ze závěru rozsudku rozšířeného senátu č. j. 8 As 70/2018-100, že je třeba rozlišit poštovní službu od zasilatelství, resp. že zasilatelství a poštovní služby nejsou obsahově shodné. Obsahem zasilatelství je v zásadě pouhé zprostředkování přepravy, nikoli již samotná přeprava nákladu, byť má zasilatel dle občanského zákoníku možnost přepravu sám provést (viz dále). Na základě této závazné právní úvahy předseda Rady žalovaného i městský soud dovodili, že konkrétní služby stěžovatele nemohly splňovat znaky zasilatelských služeb, neboť u jím poskytovaných služeb byla naplněna definice poštovní služby. Nejvyšší správní soud se přitom shoduje s městským soudem, že v případě naplnění definice podnikání v oblasti poštovních služeb, k čemuž v daném případě došlo, není již třeba explicitně uvádět, proč posuzovaná činnost nebyla podnikáním v oblasti zasilatelství. Jestliže bylo postaveno najisto, že stěžovatel poskytoval poštovní služby, byly by obsáhlé úvahy, proč se nejednalo o služby zasilatelské, nadbytečné, neboť by *de facto* byly opakovány argumenty svědčící charakteru těchto služeb jako poštovních. Nebylo zároveň povinností předsedy Rady žalovaného ani městského soudu provádět další dokazování za účelem objasnění charakteru stěžovatelem poskytovaných služeb, neboť tyto okolnosti mu byly dostatečně známy a byly již přezkoumány soudy, které vyslovily jednoznačný závěr o povaze stěžovatelových služeb.

[32] Na právním názoru o obecném rozdílu mezi zasilatelskými a poštovními službami nic nemění ani stěžovatelův poukaz na § 2474 občanského zákoníku, dle něhož *neodporuje-li*

pokračování

to smlouvě nebo nezakáže-li to příkazce nejpozději do začátku uskutečňování přepravy, může zasilatel sám provést přepravu, kterou má obstarat. Jak konstatoval rozšířený senát (bod 60 citovaného rozsudku), obsahem zasilatelství je pouhé zprostředkování přepravy, nikoli již samotná přeprava nákladu, zatímco podstatou poštovní služby je zejména převzetí a zpracování zásilky, často spojené s přepravou a doručením poštovní zásilky. Ustanovení § 2474 občanského zákoníku pouze obecně upravuje právo zasilatele provést přepravu sám, čímž však není vyvrácena argumentace rozšířeného senátu. Městský soud proto správně dovodil, že „*ani z ustanovení § 2474 občanského zákoníku nevyplývá, že by nedílnou součástí institutu zasilatelství bylo vlastní provedení přepravy nákladů, neboť dle tohoto ustanovení se jedná toliko o možnost, aby zasilatel sám provedl přepravu, kterou má dle smlouvy obstarat.*“ Nelze přehlížet, že zákon o poštovních službách podrobně upravuje smlouvu o poštovní službě jako zvláštní smluvní typ s tím, že pouze v některých podrobnostech platí subsidiárně obecná ustanovení občanského zákoníku (bod 51 rozsudku rozšířeného senátu č. j. 8 As 70/2018-100). Možnost daná § 2474 občanského zákoníku tedy nemůže nic změnit na odlišné povaze zasilatelských a poštovních služeb, naopak potvrzuje, že v případě zasilatelství bude pravidlem, že samotnou přepravu provádí osoba odlišná od zasilatele, aniž by bylo vyloučeno, že ji v některých případech provede sám zasilatel. Provedení přepravy nadto není jediným, ale pouze jedním z několika znaků poštovních služeb. Městský soud přitom ve vyslovených závěrech přihlédl ke konkrétním okolnostem, za kterých stěžovatel své služby poskytoval, a správně na základě závazného právního názoru shledal, že poskytoval poštovní služby.

[33] Nejvyšší správní soud dále nemůže přisvědčit stěžovateli, že je čistě na volbě podnikatele, pod jakým právním rámcem bude svou podnikatelskou činnost vykonávat, tedy zda jako zasilatelství, či jako poštovní služba. Jestliže jím poskytovaná služba naplňovala veškeré definiční znaky poštovní služby, bylo nutno k této službě přistupovat jako k poštovní, a to včetně všech zákonných povinností, které byly s poskytováním těchto typu služeb spojeny. Opačný výklad by nedůvodně upřednostňoval tvrzení jakéhokoli poskytovatele služby před faktickými znaky spojenými s poskytováním služby. Stěžovatel se dovolává čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, podle kterého každý může činit vše, co není zákonem zakázáno, a nesmí být nucen činit, co zákon neukládá. V dané věci však zákon o poštovních službách poskytovatelům poštovních služeb ukládal konkrétní povinnosti, které musí poskytovatelé poštovních služeb dodržet. Jestliže stěžovatel tyto povinnosti nesplnil, mohl být pokutován za nedodržení zákonných povinností.

[34] Stěžovatel v kasační stížnosti opakovaně polemizuje se závěry rozsudku rozšířeného senátu č. j. 8 As 70/2018-100, tato argumentace je ovšem nepřipadná. Městský soud v napadeném rozsudku správně poznamenal, 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. S ohledem na zákonnou sjednocovací funkci Nejvyššího správního soudu jsou rozhodnutí rozšířeného senátu povinny respektovat jak jednotlivé senáty Nejvyššího správního soudu, tak všechny krajské soudy, do jejichž rozhodovací činnosti spadá správní soudnictví (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 8. 2012, č. j. 9 Aps 3/2012-26). Navíc je nutno zopakovat, že v této konkrétní věci již Nejvyšší správní soud vyslovil závazný právní názor na povahu stěžovatelem poskytované služby

a tímto právním názorem (vyjma shora uvedených výjimek) byl v posuzovaném řízení vázán předseda Rady žalovaného i městský soud. Polemika stěžovatele s dříve vydaným rozsudkem rozšířeného senátu je tedy nepřipadná.

[35] Stěžovatel se konečně dovolává zásady *in dubio pro libertate*, avšak ani tuto námitku neshledal Nejvyšší správní soud důvodnou. Dle tohoto principu platí, že nabízí-li se dvojnásobný výklad veřejnoprávní normy, je třeba v intencích zásad spravedlivého procesu volit ten, který vůbec, resp. co nejméně, zasahuje do základního práva či svobody. Jde o strukturální princip liberálně demokratického státu plynoucí přímo z ústavního pořádku (čl. 1 odst. 1 a čl. 2 odst. 4 Ústavy nebo čl. 2 odst. 3 a čl. 4 Listiny), vyjadřující prioritu jednotlivce a jeho svobody před státem (viz nálezy sp. zn. I. ÚS 643/06 a obdobně nálezy sp. zn. III. ÚS 741/06). Pravidlo *in dubio pro libertate* je však možno použít pouze tehdy, existují-li dva ústavně konformní možné výklady jedné právní normy, resp. lze nalézt v konkurenci vícero srovnatelně přesvědčivých výkladových alternativ. Poté je nutno dát přednost takové, která je pro jednotlivce nejvýhodnější. V projednávaném případě k takové situaci nedošlo, neboť proti sobě nestojí srovnatelně přesvědčivé výkladové varianty. Rozšířený senát v rozsudku č. j. 8 As 70/2018-100 jasně uvedl, že je dán rozdíl mezi zasilatelskou a poštovní službou, a vymezil definiční znaky poštovní služby, které stěžovatel svou činností naplnil. Stěžovatelův setrvalý výklad dotčených právních norem nelze považovat za konkurenčně srovnatelný, neboť i podle rozšířeného senátu výklad uvedeného ustanovení nevzbuzuje zásadní pochybnosti. Samotná skutečnost, že dané ustanovení nebylo do jeho aplikace žalovaným předmětem výkladu ze strany soudů, není způsobilá takové pochybnosti založit. Jednání stěžovatele nelze posuzovat méně přísně jen proto, že jeho případ byl třeba i jedním z prvních svého druhu (viz shodně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 2. 2025, č. j. 8 Afs 266/2023-69, bod 81).

[36] Ke kasační námitce dobré víry Nejvyšší správní soud předesílá, že stěžovatel v kasační stížnosti uplatnil doslovně totožnou argumentaci jako v řízení vedeném pod sp. zn. 1 As 286/2022. Nejvyšší správní soud ověřil, že nyní předestřená kasační námitka je (vyjma nepodstatných změn a vypuštění některých tvrzení) kopií tehdejší námitky, která byla Nejvyšším správním soudem v rozsudku č. j. 1 As 286/2022-70 vypořádána. Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku vyjádřil závazný právní názor, že stěžovatel se dobré víry dovolávat nemůže.

[37] Nejvyšší správní soud ve stručnosti opakuje, že nejméně ode dne 26. 3. 2014 bylo stěžovateli známo, že na jeho výdělečnou činnost bude bez podání oznámení nahlíženo 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. Žalovaný výslovně vyjádřil svůj právní názor na výklad zákona, přičemž uložená pokuta vycházela právě z tohoto výkladu. Nelze proto hovořit o nezaviněné nevědomosti stěžovatele o stavu rozporném se zákonem. Stejně tak stěžovatel nemohl nabýt dobrou víru ani prostřednictvím výkladu zákona soudy, protože 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. Stěžovatel pak netvrdil, že by v průběhu řízení správní orgány svou praxi (nahlížení na výklad zákona) měnily. Skutečnost, že až rozšířený senát v rozsudku č. j. 8 As 70/2018-100 tuto praxi (výklad zákona) akceptoval, je toliko vyústěním

pokračování

nastavení přezkumu právních otázek soudem do minulosti (retrospektivně). Neexistence prejudikatury v době vyslovení právního závěru žalovaného nemohla založit dobrou víru stěžovatele.

[38] Nejvyšší správní soud dále souhlasí s městským soudem, že pro posouzení dobré víry stěžovatele není jakkoli významné, že stěžovatel od samého počátku svého podnikání dle svých slov podnikal v oblasti zasilatelství, stejně jako není pro projednávanou věc podstatné, že stěžovatel nebyl nikdy trestán za porušení právních předpisů o živnostenském podnikání v rámci jeho podnikání v režimu zasilatelských služeb. Nejvyšší správní soud ve shodě s městským soudem opakuje, že nejpozději doručením přípisu ze dne 21. 3. 2013 byl informován o dopadu novely zákona o poštovních službách na segment doručování zásilek a o tom, že jím nabízené služby budou považovány za poštovní služby. Touto novelou došlo ke změně definice poštovních služeb, čímž došlo i ke změně nazírání na služby různých zasilatelských společností, které do té doby své služby označovaly jako zasilatelství, avšak které po novele naplňovaly definiční znaky poštovní služby. Tato novela tedy nemohla jakkoli založit dobrou víru stěžovatele, že provozuje zasilatelské služby, obzvláště pokud byl jasně informován o právním výkladu, který zastává žalovaný.

[39] Námitku stěžovatele, že byl v době víře v právo, tedy Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou.

IV. Závěr a náklady řízení

[40] Na základě výše uvedených skutečností dospěl Nejvyšší správní soud závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[41] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 a 7 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobce jako stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný sice měl ve věci plný úspěch, nevznikly mu však žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že se mu náhrada nákladů řízení nepřiznává.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 15. května 2025

Mgr. Ing. Veronika Juříčková
předsedkyně senátu