

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Filipa Dienstbiera a JUDr. Lenky Kaniové v právní věci žalobkyně: **IN TIME SPEDICE, spol. s r. o.**, se sídlem Pobřežní 18/16, Praha 8, zastoupené Mgr. Davidem Vosolem, MBA, advokátem se sídlem Ovocný trh 1096/8, Praha 1, proti žalovanému: **Český telekomunikační úřad**, se sídlem Sokolovská 58/219, Praha 9, o žalobě proti rozhodnutí předsedy Rady žalovaného ze dne 29. 5. 2015, č. j. ČTÚ-71 628/2014-603/II. vyř., v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 25. 5. 2017, č. j. 6 A 149/2015 – 48,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žalovaný **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovaný **je povinen** nahradit žalobkyni náklady řízení o kasační stížnosti ve výši 4.114 Kč ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobkyně Mgr. Davida Vosola, MBA.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalovaný rozhodnutím ze dne 30. 9. 2014, č. j. ČTÚ-14 217/2014-610/XII. vyř., uložil žalobkyni pokutu v úhrnné výši 3.000.000 Kč za spáchání správních deliktů podle § 37a odst. 1 písm. b) a c) zákona č. 29/2000 Sb., o poštovních službách a o změně některých zákonů (zákon o poštovních službách). Žalobkyně se měla dopustit správních deliktů tím, že podnikala v oblasti poštovních služeb bez oprávnění a poskytovala poštovní službu bez oprávnění, neboť v období od 1. 5. 2013 do 31. 7. 2014 nabízela a poskytovala poštovní

služby s obchodními názvy „Small Colli 24-CZ“, „Medium Colli 24-CZ“, „Large Colli 24-CZ“, „Large Colli 48-SK“, „Parcel hmotnost do 30 kg“, „InPost – S“, „InPost – M“ a „InPost – L“, aniž předem písemně oznámila žalovanému podnikání v oblasti poštovních služeb.

[2] K rozkladu žalobkyně předseda Rady žalovaného změnil rozhodnutí prvního stupně rozhodnutím ze dne 29. 5. 2015 tak, že z výroku I. vypustil část, podle níž se žalobkyně dopustila i správního deliktu podle § 37a odst. 1 písm. c) zákona o poštovních službách, a z výroku II. o uložení pokuty vypustil slovo „*úhrnné*“. Tyto změny odůvodnil tím, že „*podnikání v oblasti poštovních služeb bez oprávnění*“ [tedy správní delikt podle § 37a odst. 1 písm. b)] v sobě zahrnuje i „*poskytování poštovních služeb bez oprávnění*“ [správní delikt podle písmene c) téhož ustanovení].

[3] Žalobkyně napadla rozhodnutí předsedy Rady žalovaného žalobou u Městského soudu v Praze, který v záhlaví označeným rozsudkem napadené rozhodnutí zrušil z důvodu nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení.

[4] Podle městského soudu zůstaly podstatné okolnosti prozatím neposouzeny, protože žalovaný, resp. předseda Rady nevyložili pojem „*poštovní služba*“ v celé jeho šíři. Vyšli z předpokladu, že žalobkyně poskytovala poštovní služby. Tento předpoklad ovšem vzali jako danou skutečnost, aniž by takový závěr vysvětlili. Předseda Rady se přitom dostatečně nevypořádal se všemi rozkladovými námitkami, jimiž žalobkyně poskytování poštovních služeb zpochybňovala.

[5] Již v rozsudku ze dne 29. 3. 2016, č. j. 11 A 197/2013 – 96, městský soud dospěl k závěru, že výčet náležitostí v § 1 odst. 2 větě druhé zákona o poštovních službách je pouze demonstrativní a na jeho základě nelze jednoznačně definovat obsah poštovní služby. Popis služby podle těchto kritérií lze vztáhnout na řadu smluvních typů (smlouvu zasílatelskou, smlouvu o přepravě věci, smlouvu o provozu dopravního prostředku). Výklad žalovaného by tak pod pojem poštovní služba podřadil v podstatě každou přepravu nákladu, pokud by ji prováděl třetí subjekt. Žalovaný pominul souvislosti pramenící z možnosti uzavřít uvedené smlouvy podle zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník. Pokud vůle smluvních stran směřovala k uzavření zasílatelské smlouvy, mající své historické zakotvení v obchodním styku, nelze je bez dalšího nutit, aby svá práva a povinnosti podřídily poštovní smlouvě podle zákona o poštovních službách. I poštovní přeprava se zakládá uzavřením smlouvy, vůle smluvních stran k uzavření určité smlouvy proto nemůže být přehlédnuta.

[6] Výklad žalovaného nerespektuje ani veřejnoprávní regulaci podle zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon). Novelou provedenou zákonem č. 221/2012 Sb. sice zákonodárce vyňal oblast poštovních služeb z působnosti živnostenského zákona a podřídil ji režimu zákona o poštovních službách, zároveň ale ponechal zasílatelství jako volnou živnost, která je nadále podřízena živnostenskému zákonu. Žalovaný nemá pravomoc tuto živnost regulovat. Výklad právních norem musí respektovat právní řád jako celek. Pokud stále existuje živnost zasílatelství, nelze bez dalšího vycházet z toho, že část této činnosti (a v rozhodnutí žalovaného prozatím nebylo upřesněno, která část) vlastně zasílatelstvím není a jedná se o poštovní službu, přičemž

zároveň jednoznačná definice poštovní služby neexistuje. Definice této služby, kterou zákon sám nenabízí, je možná pouze při respektu k dalším aspektům této služby, např. povinnosti uzavřít poštovní smlouvu podle § 4 odst. 2 zákona o poštovních službách.

[7] S ohledem na všechny tyto okolnosti měl žalovaný vymezit poštovní služby (a tím i deliktní jednání) precizněji.

II. Obsah kasační stížnosti

[8] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) brojí proti rozsudku městského soudu kasační stížností z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[9] Městský soud nesprávně dovodil, že znakem poštovní služby je „*vůle poskytovatele poskytnout služby na poštovním trhu*“. Vyšel přitom z rozsudku téhož soudu č. j. 11 A 197/2013 – 96, podle kterého: „*Zákon jednoznačně ukládá povinnost uzavřít smlouvu s každým, kdo o ni požádá, zveřejněním poštovních podmínek je totiž ze zákona nabízena služba každému. Poštovními podmínkami nelze tuto povinnost, jak nabádá žalobce žalovaný, obejít.* […] *Právo přístupu k poštovním službám svědčí každému, jedná se o jejich základní podstatu, bez naplnění této podstaty se o poštovní služby jednat nemůže.*“ Tento závěr svědčí podle stěžovatele o nepochopení rozdílu mezi tzv. základními poštovními službami a ostatními (nezákladními) poštovními službami. Kontraktační povinnost (tj. povinnost uzavřít smlouvu s každým) se vztahuje pouze na základní poštovní služby (v terminologii unijního práva „*všeobecné služby*“ nebo „*univerzální služby*“).

[10] Na ostatní služby se povinnost všeobecné dostupnosti nevztahuje. Takové služby mohou být poskytovány čistě na komerčním základě. Záleží přitom pouze na provozovateli, na jaké zákazníky se zaměří (např. na právnické osoby a podnikající fyzické osoby, na obyvatele větších měst apod.). Tento závěr vyplývá z § 4 odst. 2 zákona o poštovních službách, podle kterého je provozovatel povinen uzavřít poštovní smlouvu pouze s tím, kdo požaduje její uzavření v mezích poštovních podmínek a způsobem v nich stanovených. Zákon o poštovních službách nezakazuje, aby si každý provozovatel v poštovních podmínkách stanovil, za jakých podmínek, a tedy i s kým poštovní smlouvu uzavře. Provozovatelé služeb nespadajících do oblasti všeobecných služeb jsou povinni dodržovat jen základní požadavky stanovené v čl. 2 odst. 19 poštovní směrnice (směrnice Evropského parlamentu a Rady 97/67/ES o společných pravidlech pro rozvoj vnitřního trhu poštovních služeb Společenství a zvyšování kvality služby ve znění směrnice 2002/39/ES, nařízení (ES) č. 1882/2003 a směrnice 2008/6/ES) – např. listovní tajemství. Výše uvedené rozlišování na základní (všeobecné) a ostatní služby vyplývá i z rozsudku Soudního dvora ze dne 16. 11. 2016, *DHL Express (Austria)*, C-2/15, který v odstavci 29 uvedl, že „*činnosti příslušející národním regulačním orgánům se týkají celého poštovního odvětví, a nikoli jen poskytování služeb spadajících do oblasti všeobecných služeb.*“ Soudní dvůr ani generální advokát nestanovili podmínku všeobecné dostupnosti i pro „*nezákladní*“ služby.

[11] Stěžovatel proto setrvává na správnosti svého výkladu uvedeného v napadených rozhodnutích, podle kterého je třeba pojem „*poštovní služba*“ vykládat v souladu s § 1

odst. 2 zákona o poštovních službách (a v souladu s čl. 2 odst. 1 poštovní směrnice) jako službu, která zpravidla zahrnuje poštovní podání, třídění a přepravu poštovní zásilky prostřednictvím poštovní sítě a je prováděna za účelem dodání poštovní zásilky příjemci. Zákon o poštovních službách je třeba vykládat na základě nepřímého účinku unijního práva v souladu s poštovní směrnicí. Ta nikde nestanoví, že by definičním znakem poštovní služby byla vůle provozovatele nabízet poštovní služby každému. Stěžovatel proto nesouhlasí s názorem městského soudu, že by při hodnocení, zda se v případě poskytování služby jedná o službu poštovní, či nikoliv, měl zohledňovat i vůli účastníků smluvního vztahu, a to zejména vůli poskytovatele služby. Totožný přístup jako Česká republika zvolilo i Rakousko. V této souvislosti stěžovatel odkazuje na rozsudky rakouského Soudního správního dvora (*Verwaltungsgerichtshof*) ze dne 25. 1. 2012.

[12] Stěžovatel je přesvědčen, že od 1. 1. 2013 došlo k vymezení trhu poštovních služeb stanovením věcné definice poštovní služby v § 1 odst. 2 zákona o poštovních službách. Zpřesněním pojmu poštovní služby, došlo i k podřazení jiných služeb obsahově totožných s poštovními službami a doposud poskytovaných v režimu živnostenského zákona pod zákon o poštovních službách. Tím byl naplněn jeden z cílů poštovní směrnice, kterým je vytvoření jednotného trhu, kde budou platit pro všechny poskytovatele poštovních služeb stejné podmínky. Až do 31. 2. 2012 mohly být služby, které byly účelem i věcnou povahou shodné s poštovními službami, s výjimkou dodávání písemností, poskytovány i v jiných právních režimech než podle zákona o poštovních službách. To přinášelo problémy z hlediska dohledu nad trhem poštovních služeb, jeho věcné i cenové regulace, garance práv uživatelů poštovních služeb apod. Novela provedená zákonem č. 221/2012 Sb. proto upřesnila, které služby budou podléhat režimu zákona o poštovních službách, přičemž provozovatelé těchto služeb budou podléhat dohledové činnosti stěžovatele.

[13] Nejasné vymezení trhu poštovních služeb by podle stěžovatele znemožnilo zajištění ochrany uživatelů všech poštovních služeb a naplnění požadavků vyplývajících z článku 19 poštovní směrnice. Uživatelé poštovních služeb vnímají služby spočívající v dodání balíků (zpravidla zboží z internetových obchodů) jako věcně totožné služby a nerozlišují, kdo jim balík dodá. Uživatelé se tak domnívají, že mají zaručena stejná práva a stejnou úroveň ochrany bez ohledu na to, kterého provozovatele pro dodání balíku zvolí.

[14] Tomuto výkladu nasvědčuje i záměr zákonodárce, který v důvodové zprávě k zákonu č. 221/2012 Sb. uvedl k novému znění § 5 odst. 1: „*Upravují se formálně definiční znaky poštovní smlouvy s cílem tuto definici zjednodušit. Zároveň se poslední větou odstraňuje za pomoci ostatních definičních znaků poštovní služby možnost volby právního režimu.* [...] *Z tohoto důvodu lze jako nežádoucí jev označit skutečnost, že podle dosavadní právní úpravy, např. v případě služby dodání (poštovních) balíků, je možné si vybrat právní režim, podle kterého se tato služba může poskytovat např. podle obchodního zákoníku (smlouva o přepravě věci apod.).*“

[15] Stěžovatel nesouhlasí s názorem soudu, že jeho rozhodnutí bylo nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Je přesvědčen, že v rozhodnutí o rozkladu dostatečně odůvodnil, z jakých důvodů činnost žalobkyně naplňuje znaky poskytování poštovní služby. Zabýval se jednotlivými definičními znaky a vyjádřil se vždy k tomu, zda je činnost žalobkyně naplnila. Vůle účastníků smluvního vztahu definičním znakem podle stěžovatele není.

Stěžovatel je přesvědčen, že postupoval v souladu se zákonem, neboť pokud určitá smlouva naplňuje znaky poštovní služby, resp. poštovní smlouvy, je třeba ji za poštovní smlouvu považovat, neboť pro zákazníky představuje záruku určitého standardu při poskytování poštovní služby, tj. zajišťuje jim určitá práva, a pro provozovatele stanoví určité povinnosti, které by v jiném právním režimu nemusely existovat.

[16] Podle stěžovatele je možné souhlasit s postřehem městského soudu, že zákonná úprava provedená novelou č. 221/2012 Sb. je značně chaotická. Pokud ale městský soud dospěl k závěru, že je právní úprava nedostatečná, měl ji vyložit, neboť je to pouze soud, který je oprávněn právní úpravu závazně vykládat, příp. právo dotvářet. S ohledem na hospodárnost a efektivnost rozhodování jak soudu, tak i stěžovatele, bylo namístě, aby soud zaujal závazný právní názor, zda služba poskytovaná žalobkyní je službou poštovní, a rozhodl, zda se žalobkyně dopustila správního deliktu. Stěžovatel je přesvědčen, že požadavek městského soudu na kvalitu odůvodnění rozhodnutí stěžovatele v posuzované věci je nesplnitelný. S ohledem na danou právní úpravu není v silách stěžovatele jednoznačně definovat prvek (prvky), které poštovní smlouvu jednoznačně odlišují od jiných smluvních typů. Jak uvedl soud v napadeném rozsudku, popis poštovní služby dopadá i na jiné smluvní typy, kdy zákon nestanoví její bližší vymezení. Subjektem, který by mohl tuto teoretickou mezeru v zákonu vyplnit, je pouze a jedině soud.

[17] Závěrem vytýká stěžovatel napadenému rozsudku nepřezkoumatelnost, neboť se městský soud dostatečně nevypořádal s argumentací stěžovatele v rozhodnutí o rozkladu i vyjádření k žalobě, v níž stěžovatel poukazoval na změnu chápání pojmu poštovní smlouva v § 5 odst. 1 zákona o poštovních službách od 1. 1. 2013. Soud bez dalšího převzal argumentaci žalobkyně, podle níž vzhledem k tomu, že „*neposkytuje poštovní služby, o poštovní služby se nejedná*“, aniž by zohlednil úpravu poštovních služeb v poštovní směrnici.

III. Vyjádření žalobkyně

[18] Žalobkyně se ve vyjádření ke kasační stížnosti plně ztotožnila s rozsudkem městského soudu. Kasační námitky nemají oporu v zákonu o poštovních službách a jsou pro posuzovanou věc irelevantní.

[19] Stěžovatel se v kasační stížnosti dopustil zmatení pojmů při dělení poštovních služeb. Tato otázka sice není rozhodná, neboť předmětem řízení není členění jednotlivých druhů poštovních služeb, ale otázka, co je poštovní službou a co nikoliv. S ohledem na kasační stížnost však žalobkyně považovala za potřebné s k dělení poštovních služeb vyjádřit. Poštovní směrnice dělí poštovní služby na (i) univerzální poštovní služby, (ii) ostatní poštovní služby a (iii) tzv. zaměnitelné poštovní služby. Zaměnitelnými poštovními službami jsou přitom služby, jež sice nejsou univerzálními poštovními službami, avšak svým účelem a obsahem se univerzálním službám blíží a pro konzumenta těchto služeb jsou zaměnitelné s univerzálními. Česká republika v rámci zákona o poštovních službách pak rozděluje poštovní služby na (i) základní poštovní služby a (ii) ostatní poštovní služby (kategorii zaměnitelných služeb nezavedla).

[20] Zákon o poštovních službách přitom podle žalobkyně upravuje poskytování jakýchkoliv poštovních služeb, není tedy pravdivé tvrzení stěžovatele, že se zákon vztahuje pouze na základní poštovní služby a na ostatní služby jen v určitém, blíže neupřesněném rozsahu. Pokud zákon hovoří o povinnostech při poskytování poštovních služeb, míní tím jakékoliv poštovní služby, neuvádí-li výslovně, že se daná povinnost vztahuje výhradně na základní poštovní služby. Žalobkyně se proto neztotožňuje s tvrzením, že se kontraktační povinnost nevztahuje na provozovatele ostatních poštovních služeb. Není možné, aby si provozovatel poštovních služeb mohl ve svých poštovních podmínkách vyhradit, např. že své služby bude poskytovat pouze podnikatelům. Takové ustanovení poštovních podmínek by bylo v rozporu s § 4 odst. 1 a 2 zákona o poštovních službách, který hovoří o „*každém*".

[21] Kontraktační povinnost není poštovní směrnicí upravena. Směrnice se zabývá pouze harmonizací určitého minima poštovních služeb – těch pro veřejnost nejdůležitějších, tj. univerzálních služeb. Ve všech ostatních záležitostech ponechává na vůli členských států, jak upraví poskytování jiných než základních (univerzálních) poštovních služeb, tedy mj. i otázku, zda zavedou kontraktační povinnost. Odkazy stěžovatele na právní úpravu v jiných členských státech i na samotnou poštovní směrnici jsou proto pro posuzovanou věc nerozhodné. Tvrzení, že se kontraktační povinnost vztahuje pouze na základní služby, neodpovídá dokonce ani vlastní rozhodovací činnosti stěžovatele (v této souvislosti žalobkyně odkázala na podnět ke změně poštovních podmínek vztahujících se k ostatním službám adresovaný stěžovatelem České poště, s. p.).

[22] Podle žalobkyně není zřejmé, jak má rozsudek Soudního dvora ve věci *DHL Express (Austria)* podpořit argumentaci stěžovatele, že zásilatelské služby jsou službami poštovními. Nepřípadný byl i odkaz na čl. 2 odst. 2 poštovní směrnice vztahující se k „*základním požadavkům*", jimiž jsou neekonomické aspekty.

[23] V posuzované věci je zásadní otázkou určení odlišujících znaků poštovních služeb od jiných služeb, např. zasílatelství. Výčet znaků v § 1 odst. 2 zákona o poštovních službách je pouze demonstrativní. Neoddělitelným a rozhodujícím kritériem je podle žalobkyně volba smluvního režimu. Z faktického hlediska totiž není rozdíl mezi (např. zasílatelskou) zásilkou a poštovní zásilkou. Jediný rozdíl je v právním režimu, který si smluvní strany zasílatelské nebo poštovní smlouvy ujednají. Od tohoto režimu se poté odvíjí např. výše odpovědnosti za škodu na zásilce, termín přepravy, dohledový orgán, cena atd. Sám stěžovatel dokonce připustil, že požadavek městského soudu na stanovení jasných faktických kritérií oddělujících poštovní služby od smluv podle občanského zákoníku je nesplnitelný. Podle žalobkyně není ani možné, aby určitá smlouva byla zároveň podřazena režimu občanského zákoníku a zákona o poštovních službách. Výklad stěžovatele by vedl ke správní kriminalizaci *de facto* veškerých podnikatelů v oblasti zasílatelství a přepravy, které nikdy ani nenapadlo registrovat se jako provozovatelé poštovních služeb. Zároveň by došlo k nejistotě o obsahu drtivé většiny zasílatelských smluv, které by se najednou řídily i zákonem o poštovních službách.

[24] Závěrem žalobkyně poukázala na skutečnost, že městský soud zrušil rozhodnutí o rozkladu pro nepřezkoumatelnost, neboť se stěžovatel dostatečně nevypořádal s rozkladovými námitkami. K tomu se stěžovatel v kasační stížnosti vůbec nevyjádřil.

IV. Replika stěžovatele

[25] Stěžovatel v replice upřesnil, že kontraktační povinnost podle § 4 odst. 2 zákona o poštovních službách se vztahuje na všechny poštovní služby. Zákon však zároveň stanoví, že se uplatní jen v mezích poštovních podmínek a při požádání o uzavření poštovní smlouvy způsobem v nich stanovených. Jednotliví provozovatelé si tak mohou v poštovních podmínkách stanovit, za jakých okolností poštovní smlouvu uzavřou. Výjimkou jsou základní služby podle § 3 zákona o poštovních službách, pro které zákon stanoví jednoznačný způsob, jak mají být poskytovány.

[26] Jedním z cílů poštovní směrnice bylo vytvoření jednotného trhu, kde budou platit pro všechny poskytovatele poštovních služeb stejné podmínky. Tohoto cíle lze dosáhnout tak, že věcně totožné služby (tedy služby, které mají totožný obsah – závazek dodat zásilku určitým způsobem, a totožný způsob poskytování – podání, třídění, přeprava a dodání poštovní zásilky) budou poskytovány za stejných podmínek. Česká republika převzala do právního řádu jednotnou definici poštovních služeb stanovenou v poštovní směrnici, podle které se poštovními službami rozumí „*služby zahrnující výběr, třídění, přepravu a dodávání poštovních zásilek*“. Tato definice pak musí být vodítkem i při aplikaci národní právní úpravy. Uvedená definice je běžně používána i v jiných členských státech, což stěžovatel dokládal rozsudkem Soudního dvora ve věci *DHL Express (Austria)*. Obdobný výklad je používán i v Belgii, přičemž nebyl zpochybněn v rozsudku Soudního dvora ze dne 13. 10. 2011, *DHL International*, C-148/10.

[27] Stěžovatel proto setrval na argumentu, že rozhodný je věcný charakter služby, nikoliv označení dané služby a smluvního vztahu smluvními stranami. Tento závěr potvrzuje i negativní vymezení definice poštovní služby, která vylučuje určitou činnost na základě věcného vymezení této činnosti, nikoliv právního režimu [§ 1 odst. 3 písm. a) zákona o poštovních službách], resp. podobnosti s poštovní službou v případech, kdy danou činnost provádí přímo odesílatel [písmeno b) téhož ustanovení].

[28] Na podporu závěru, že žalobkyně poskytovala poštovní služby, stěžovatel doplnil posouzení rozdílů mezi poštovními službami a zasílatelstvím:

> (1) Přepravní společnosti zpravidla neprovozují síť provozoven, ve kterých by se zabývaly sběrem zásilek, jejich tříděním, přepravou či dodáním. Žalobkyně však provozuje síť deseti dep, která mají za úkol svoz zásilek od odesílatelů, jejich roztřídění na další depa v síti, přepravu zásilek mezi depy a jejich dodáním (doručením) až k jednotlivým adresátům.
>
> (2) Přepravní společnosti a zasílatelé zpravidla poskytují své služby nárazově a nepravidelně. Oproti tomu žalobkyně zajišťuje podání, přepravu a dodání zásilek odesílatelů každý den a má zajištěné dostatečné prostředky (depa, vozidla a doručovatele) pro poskytování služeb systematickým způsobem, což je obvyklé pro poštovní služby.

(3) Přepravní společnosti a zasílatelé zpravidla k přepravě zásilek používají nákladní listy či přepravní dokumenty. Takové dokumenty žalobkyně nepožaduje a nevytváří.

(4) Přepravní společnosti a zasílatelé většinou poskytují dopravu zásilek z jednoho místa, kde mají centrum dispečerského řízení. Žalobkyně vzhledem k poskytovaným *„poštovním“* službám musí zajišťovat provoz více center a jejich propojenost tak, aby byla schopna splnit požadavky odesílatelů na svoz zásilek z velkého území, jejich distribuci k ostatním centrům a následné doručení.

(5) Přepravní společnosti a zasílatelé zpravidla zabezpečují pro své zákazníky i skladové hospodářství, časování zásobování a další specifické služby logistické povahy, které žalobkyně nemůže splnit.

(6) Zasílatel má k zásilce, dokud zásilku nepředá nebo dokud má listiny, které ho opravňují se zásilkou nakládat, zástavní právo k zajištění dluhů příkazce vyplývajících ze smlouvy (viz § 2481 odst. 1 občanského zákoníku). Dopravce má k zásilce, dokud s ní může nakládat, zástavní právo k zajištění dluhů vyplývajících ze smlouvy (viz § 2671 odst. 1 občanského zákoníku). Provozovatel poštovních služeb ovšem nemá nárok na zadržení zásilky z důvodu, že má vůči němu odesílatel (příp. adresát) dluh. Na webových stránkách žalobkyně není uvedeno, jakým způsobem je žalobkyně oprávněna zacházet se zásilkou, zveřejněné všeobecné obchodní podmínky tuto problematiku neupravují. Pouze je v nich v části IX. odst. 6 upravena odměna za zasílatelské služby následovně: *„Nárok zasilatele na uhrazení ceny za zasilatelské služby vzniká předáním zásilky zasilateli.“* To znamená, že žalobkyně postupuje způsobem, který uplatňují provozovatelé poštovních služeb.

(7) Zasílatel i dopravce mají podle občanského zákoníku povinnost uhradit škodu na převzaté zásilce (§ 2478, příp. § 2566). Podle § 2952 občanského zákoníku se pak hradí skutečná škoda a to, co poškozenému ušlo (ušlý zisk). Podle § 12 zákona o poštovních službách provozovatel poštovních služeb odpovídá jen za škodu, která vznikla v době od poštovního podání do dodání či vrácení zásilky odesílateli. Nehradí tedy škodu včetně ušlého zisku. Ve všeobecných obchodních podmínkách žalobkyně je v části X v odstavci 1 upravena odpovědnost zasílatele a příkazce za škodu na zásilce takto: *„Zasilatel odpovídá pouze za škodu skutečnou, a nikoliv za jakoukoliv jinou složku škody jako je například případný ušlý zisk“*. Z toho opět plyne, že žalobkyně poskytuje poštovní služby, nikoliv služby zasílatelské.

[29] Stěžovatel zopakoval také již dříve uvedené hodnocení činnosti žalobkyně z hlediska znaků *„podání“*, *„třídění“* a *„poštovní sítě“*. Z uvedených důvodů stěžovatel zásadně nesouhlasil s argumentem žalobkyně, že není provozovatelem poštovních služeb, protože se tak rozhodla. Takový argument by zpochybňoval účelnost a správnost vydání zákona o poštovních službách.

[30] V návaznosti na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 9. 2017, č. j. 2 As 121/2016 – 71, stěžovatel zaslal soudu další vyjádření, v němž nesouhlasil se závěrem, že zákon o poštovních službách dopadá pouze na poštovní služby poskytované

tzv. určenými poskytovateli všeobecných poštovních služeb (tj. Českou poštou, s. p.). Soud podle stěžovatele nesprávně založil své rozhodnutí na závěru, že povinnost „*uzavřít poštovní smlouvu s každým*“ je součástí definice poštovní služby, a nikoliv povinností provozovatele poštovních služeb. Tuto povinnost pak soud považoval za povinnost zajištění všeobecných služeb ve smyslu čl. 3 poštovní směrnice. Na základě těchto úvah pak mylně dovodil, že § 4 odst. 2 zákona o poštovních službách stanoví povinnost nad rámec poštovní směrnice, a proto lze daný zákon použít pouze na určené poskytovatele všeobecných poštovních služeb. Aplikace těchto závěrů by v praxi vedla k tomu, že by český právní řád neupravoval podmínky pro poskytování poštovních služeb jinými provozovateli, ani nezajišťoval dostatečnou ochranu uživatelů poštovních služeb, což jsou dva z hlavních cílů poštovní směrnice vedle požadavků na zajištění všeobecných služeb. Mohlo by tak dojít k narušení jednotného trhu poštovních služeb a nesplnění povinností členského státu vyplývajících z poštovní směrnice. V případě, že by tyto závěry soud hodlal převzít i na nyní posuzovanou věc, měl stěžovatel za to, že by bylo předtím zcela namístě využít oprávnění soudu podle čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie a předložit Soudnímu dvoru EU předběžnou otázku.

V. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

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

[32] Kasační stížnost není důvodná.

[33] Stěžovatel uložil žalobkyni pokutu za spáchání správního deliktu podle § 37a odst. 1 písm. b) zákona o poštovních službách, který v rozhodném znění vymezoval skutkovou podstatu následovně: „*Právnická nebo podnikající fyzická osoba se dopustí správního deliktu tím, že podniká v oblasti poštovních služeb bez oprávnění* […].“ Pro posouzení, zda byla tato skutková podstata naplněna, je nezbytné vymezit, co je poštovní službou. Jen tak lze totiž určit, zda subjekt, jemuž je vytýkáno, že podnikal bez příslušného oprávnění, oprávnění k poskytování poštovních služeb mít musel.

[34] V rozhodnutí prvního stupně i rozhodnutí o rozkladu stěžovatel dovodil definici poštovní služby z kombinace § 1 odst. 2 a § 5 odst. 1 zákona o poštovních službách. Na tomto vymezení pak setrval i v kasační stížnosti.

[35] Podle § 1 odst. 2 zákona o poštovních službách je poštovní službou „*činnost prováděná podle poštovní smlouvy a za podmínek stanovených tímto zákonem. Poštovní služba zpravidla zahrnuje poštovní podání, třídění a přepravu poštovní zásilky prostřednictvím poštovní sítě a je prováděna za účelem dodání poštovní zásilky příjemci. Za poštovní službu se považuje i dodání poukázané peněžní částky.*“

[36] Ustanovení § 5 odst. 1 zákona o poštovních službách dále stanoví, že „[p]*oštovní 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. Za*

poštovní smlouvu se považuje jakákoliv smlouva, jejímž předmětem je poskytnutí poštovní služby.“

[37] Z citovaných ustanovení je zřejmé, že zákonodárce ve vztahu k poštovní službě a poštovní smlouvě zvolil tzv. definici kruhem, neboť stanovil, že poštovní službou je taková služba, která je poskytována na základě poštovní smlouvy, přičemž poštovní smlouvou je jakákoliv smlouva, jejímž předmětem je poskytnutí poštovní služby. Z tohoto vymezení tak nelze dovodit, které služby jsou poštovními a které nikoliv.

[38] Nejvyšší správní soud souhlasí s městským soudem a s žalobkyní v tom, že § 1 odst. 2 zákona o poštovních službách obsahuje pouze demonstrativní výčet typických činností, které nepředstavují jednoznačnou a úplnou definici poštovní služby. Podání, třídění, přeprava a dodání zásilky jsou činnosti, které nejsou vyloučeny ani u jiných smluvních typů jako je zasílatelská smlouva nebo smlouva o přepravě věci. Bez dalšího vymezení proto nelze tyto činnosti jednoznačně podřadit pod poštovní smlouvu a současně tím vyloučit možnost použití jiného právního režimu. Zákon o poštovních službách však další kritéria, pomocí nichž by bylo možné poštovní služby definovat, neobsahuje. Byť bylo podle důvodové zprávy k novele provedené zákonem č. 221/2012 Sb. cílem nové právní úpravy „*zpřesnit, které služby budou podléhat režimu zákona o poštovních službách*“, v textu zákona zákonodárce tomuto požadavku nedostál.

[39] Stěžovatel argumentoval tím, že § 1 odst. 2 zákona o poštovních službách přebírá definici poštovní služby z poštovní směrnice. Ani poštovní směrnice však jednoznačnou definici neposkytuje. Byť směrnice stanoví, že poštovními službami se rozumí „*služby zahrnující výběr, třídění, přepravu a dodávání poštovních zásilek*“ (čl. 2 odst. 1), nejedná se o definici, která by stanovila, že jakákoliv činnost spočívající v třídění, přepravě a dodávání zásilek je bez dalšího poštovní službou. Směrnice pouze orientačně vymezuje svůj předmět pomocí typických znaků poštovních služeb.

[40] Tvrzení stěžovatele, že dostatečnou definici poštovní služby poskytuje výčet typických činností spočívajících ve výběru (podání), třídění, přepravě a dodávání poštovních zásilek, nepodporuje ani Sdělení Komise o použití pravidel hospodářské soutěže na poštovní odvětví a o posouzení některých opatření státu týkajících se poštovních služeb (98/C 39/02), jehož se stěžovatel dovolával v kasační stížnosti. Podle uvedeného Sdělení totiž představují uvedené činnosti různé trhy: „*Při posuzování konkrétních případů na základě různých situací na trhu a různých ustanovení v členských státech a na základě harmonizovaného rámce stanoveného poštovní směrnicí se Komise v zásadě domnívá, že existuje množství různých trhů produktů, jako je výběr zásilek, třídění, přeprava a dodávání zásilek* [...] *Jiné odlišné trhy zahrnují například trh expresních zásilek, trh výměny dokumentů, jakož i trh nových služeb (služby velmi odlišné od tradičních služeb). Činnosti kombinující nové telekomunikační technologie a určité prvky poštovních služeb mohou být, avšak nikoli nutně, novými službami ve smyslu poštovní směrnice.* [...] *Aniž je dotčena definice vyhrazených služeb (reservable services) uvedená v poštovní směrnici, je možné v rámci všeobecné poštovní služby (general letter service) rozlišovat různé činnosti, které reagují na různé potřeby a mohly by se v zásadě považovat za odlišné trhy; totiž trh sběru a třídění pošty, trh přepravy poštovních zásilek a konečně trh dodávání zásilek (vnitrostátních nebo došlých přeshraničních).* [...] *Současné monopoly omezují vnější nabídku těchto samostatných služeb,*

které by však byly jinak nabízeny samostatně za tržních podmínek. Tato skutečná situace na trhu podporuje názor, že výběr, třídění, přeprava a dodávání poštovních zásilek představuje rozdílné trhy. Z hlediska právních předpisů o hospodářské soutěži může být tedy důležité rozlišovat mezi čtyřmi trhy. Tak je tomu i v případě přeshraničních zásilek, jejichž výběr a přepravu bude provádět jiný provozovatel poštovních služeb než ten, který zajišťuje dodávání. To je také případ vnitrostátních zásilek, protože většina provozovatelů poštovních služeb povoluje svým velkým zákazníkům, aby si třídili hromadné zásilky oplátkou za slevy veřejných sazeb. [...] *Navíc, všichni provozovatelé poštovních služeb umožňují více či méně přístup do své následné poštovní sítě, například povolením nebo požadováním toho, aby pošta (roztříděná) byla uložena do odesilatelského nebo třídicího střediska.*“ (části 2.2 až 2.5 Sdělení).

[41] Z citovaného Sdělení Komise je zřejmé, že pro účely poštovních služeb mohou existovat činnosti spočívající ve výběru (podání), třídění, přepravě a dodávání poštovních zásilek i samostatně, nejen jako kombinace všech čtyř uvedených činností. A zároveň poštovní služby mohou kombinovat tyto „*tradiční*“ činnosti s novými technologiemi. Je ovšem třeba dodat, že samotná doprava by za poštovní službu považována být neměla (viz bod 17 odůvodnění tzv. třetí poštovní směrnice, tedy směrnice 2008/6/ES, kterou se mění směrnice 97/67/ES s ohledem na úplné dotvoření vnitřního trhu poštovních služeb Společenství).

[42] Stěžovateli proto nelze přisvědčit, že by jakákoliv činnost, která v sobě zahrnuje podání, třídění, přepravu a dodávání zásilek, představovala bez dalšího poštovní službu. Navíc, pokud je možné za poštovní službu za určitých okolností považovat i službu, která nezahrnuje současně podání, třídění, přepravu a dodávání poštovních zásilek, ale jen některou z těchto činností (s výjimkou samotné dopravy), resp. některou z kombinací uvedených čtyř činností, tím spíše nemůže být rozlišení poštovní služby oproti jiným službám poskytovaným v jiném právním režimu provedeno pouze pomocí kritéria věcné charakteristiky. Takové kritérium by bylo zjevně nedostatečné.

[43] Na těchto závěrech nic nezměnila ani třetí poštovní směrnice, jejímž cílem bylo úplné dotvoření vnitřního trhu poštovních služeb Unie, zabezpečení společné úrovně všeobecných služeb pro všechny uživatele a stanovení harmonizovaných zásad regulace poštovních služeb (bod 56 odůvodnění směrnice). Z přípravných dokumentů plyne, že si byl unijní normotvůrce vědom značné rozmanitosti právní úpravy v jednotlivých členských státech [viz důvodovou zprávu k směrnici 2008/6/ES, KOM(2006) 594 v konečném znění]. Jeho záměrem proto bylo především zaručení trvalého poskytování všeobecných služeb, jakožto služeb obecného hospodářského zájmu, pro které stanovil podrobná pravidla. Ve vztahu k ostatním poštovním službám ponechal členským státům podstatnou míru volnosti a stanovil pouze dílčí požadavky zejména ve vztahu k ochraně spotřebitelů (srov. např. bod 42 odůvodnění třetí směrnice: „*V souladu s platnými předpisy upravujícími jiné oblasti služeb a s cílem posílit ochranu spotřebitelů je vhodné rozšířit uplatňování minimálních zásad týkajících se postupů pro projednávání reklamací i na jiné subjekty než poskytovatele všeobecných služeb.*“). Definici, která by umožnila odlišit poštovní služby od jiných služeb spočívajících ve věcně shodných či obdobných činnostech, však směrnice neposkytuje.

[44] Rozsudky Soudního dvora ve věcech *DHL Express (Austria)* a *DHL International NV*, jichž se stěžovatel dovolával, jsou pro nyní posuzovanou věc relevantní pouze potud, že potvrzují dopad poštovní směrnice i na jiné poštovní služby než všeobecné poštovní služby. Kritéria, na základě nichž by bylo možné jednoznačně určit, kdy určitá služba spadá pod pojem „*poštovní služba*“ (a zároveň není všeobecnou poštovní službou) a kdy se jedná o službu spadající mimo věcný rozsah poštovní směrnice, však tyto rozsudky neposkytují. Soudní dvůr se s ohledem na obsah předložených předběžných otázek věnoval primárně jiným právním problémům, pro které nebylo stanovení rozlišujících kritérií mezi poštovními a jinými službami rozhodné (srov. zejm. odst. 30 rozsudku *DHL International*, v němž Soudní dvůr výslovně uvedl, že se nemůže zabývat otázkou kumulativní nebo alternativní povahy operací spadajících pod pojem „*poštovní služby*“, neboť předkládající soud nepovažoval tuto otázku za relevantní pro rozhodnutí dané věci).

[45] Pro rozhodnutí nyní posuzované věci neposkytuje jednoznačné vodítko ani stanovisko generálního advokáta ze dne 28. 11. 2017 ve spojených věcech C-259/16 a C-260/16, *Confetra a další*. Jakkoliv se generální advokát kloní k závěru, že poštovní směrnice „*nebrání vnitrostátní právní úpravě v odvětví poštovních služeb, která do své působnosti zahrnuje dopravní služby, spediční služby a expresní doručovací služby, pokud zahrnují činnosti spočívající ve výběru, třídění, přepravě a dodávání poštovních zásilek, a vylučuje z této působnosti služby spočívající v ‚samotné dopravě‘* “, má jeho stanovisko pouze doporučující povahu a nelze předjímat, zda se s ním Soudní dvůr ztotožní. Ostatně sám generální advokát připouští určitou míru nejistoty ohledně výkladu dané otázky, když konstatuje, že přípravné práce ke směrnici 2008/6/ES neobsahují v tomto ohledu žádné další vodítko (odst. 42 stanoviska). Především však, i pokud by se Soudní dvůr s názorem generálního advokáta ztotožnil, neodpovídal by tento závěr sám o sobě na otázku, zda vnitrostátní zákonodárce vymezil dostatečně určitě skutkovou podstatu správního deliktu (přestupku) spočívajícího v podnikání v oblasti poštovních služeb bez příslušného oprávnění. S ohledem na skutečnost, že poštovní směrnice nestanoví skutkové podstaty správních deliktů, je otázka vymezení deliktního jednání věcí vnitrostátního práva. Z tohoto důvodu Nejvyššímu správnímu soudu i přes postavení soudu posledního stupně nevznikla povinnost předložit předběžnou otázku Soudnímu dvoru podle čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie, protože nevznikly pochybnosti týkající se výkladu unijního práva.

[46] Novelu zákona o poštovních službách provedenou zákonem č. 221/2012 Sb. nelze vykládat způsobem, který by byl v rozporu s cílem a účelem poštovní směrnice, jímž bylo otevření a liberalizace trhu s poštovními službami. Zákonodárce sice „*přesunul*“ touto novelou poštovní služby ze živnostenského zákona do zákona o poštovních službách, ponechal však jako živnost volnou zasílatelství. Tyto činnosti mohou být fakticky totožné (z hlediska činností, v nichž spočívají), mohou však existovat i vedle sebe (k této otázce viz též dále odst. [62]). Takový závěr neodporuje rozumnému uspořádání trhu, neboť poštovní služba představuje službu s určitou garancí – např. zvláštní úpravy možností reklamace, řešení sporů prostřednictvím stěžovatele apod. Pro rozlišení, kdy ovšem určitý subjekt poskytuje poštovní službu (a je tedy pod dohledem stěžovatele) a kdy službu zasílatelskou (a je pod dohledem živnostenského úřadu), neposkytuje právní řád jednoznačnou a předvídatelnou odpověď.

[47] Nejvyšší správní soud nesdílí přesvědčení stěžovatele, že cílem předmětných novelizací zákona o poštovních službách bylo podrobení všech činností naplňujících (byť i jen některé) materiální znaky poštovní služby podle novelizovaných ustanovení tohoto zákona jeho režimu a tím i dozorové pravomoci stěžovatele. Takový výrazný zásah do existujícího trhu s těmito službami a právnímu státu imanentní požadavek předvídatelnosti práva by si totiž v takovém případě vyžádal zásadní doprovodná opatření, ať již legislativních (delší legisvakační období, úprava přechodného období, komplementární věcné vymezení nikoliv poštovních činností atd.), tak i nelegislativních (přinejmenším podrobnou a včasnou informovanost provozovatelů činností, jichž se měla změna právní úpravy přímo dotýkat). Přinejmenším v případě legislativních opatření je zřejmé, že se nic takového nestalo.

[48] Nejvyšší správní soud nepovažuje za dostatečné kritérium pro odlišení poštovních služeb od služeb jiných ani kontraktační povinnost stanovenou v § 4 zákona o poštovních službách, podle kterého *„(1) Provozovatel je povinen zpřístupnit v každé své provozovně a rovněž způsobem umožňujícím dálkový přístup poštovní podmínky. Tímto zpřístupněním nabízí každému uzavření poštovní smlouvy. (2) Provozovatel je povinen uzavřít poštovní smlouvu s každým, kdo její uzavření v mezích poštovních podmínek a způsobem v nich stanoveným požaduje.*“

[49] Předně je třeba uvést, že poštovní směrnice kontraktační povinnost provozovatele poštovních služeb ve výše uvedeném smyslu nestanoví. S ohledem na skutečnost, že instituty zavedené unijním právem by měly být vykládány ve všech členských státech jednotně, nelze z požadavku stanoveného vnitrostátním zákonodárcem pro provozovatele poštovních služeb nad rámec poštovní směrnice (byť v mezích jí dovolených, viz dále odst. [55]) činit kritérium pro odlišení poštovních služeb od služeb jiných. Jinými slovy, poštovní služby v jiných členských státech mohou existovat, aniž by povinnost odpovídající § 4 zákona o poštovních službách zahrnovaly.

[50] Kontraktační povinnost ve smyslu § 4 zákona o poštovních službách, kterou vnitrostátní zákonodárce uložil každému provozovateli poštovních služeb, ať již základních (tj. všeobecných v terminologii poštovní směrnice) či ostatních, nelze ztotožňovat s povinností členského státu zajistit všeobecnou službu ve smyslu čl. 3 poštovní směrnice. Podle tohoto článku:

> „1. *Členské státy zajistí, aby uživatelé mohli využívat práva na všeobecnou službu zahrnující trvalé poskytování poštovní služby ve stanovené kvalitě ve všech místech na jejich území za dostupné ceny pro všechny uživatele.*
> *2. K tomuto účelu přijmou členské státy opatření, aby hustota styčných míst a přístupových míst vyhovovala potřebám uživatelů.*
> *3. Členské státy přijmou opatření k zajištění toho, aby všeobecné služby byly zaručeny nejméně pět pracovních dnů v týdnu, s výjimkou okolností nebo zeměpisných podmínek považovaných za mimořádné, a aby zahrnovaly alespoň*
> *- jeden výběr,*
> *- jedno dodání do domu každé fyzické nebo právnické osoby, nebo odchylně, za podmínek stanovených národním regulačním orgánem, jedno dodání do příslušných zařízení.* [...]“

[51] Cílem všeobecných služeb je nabízet všem uživatelům snadný přístup do poštovní sítě poskytnutím zejména dostatečného počtu přístupových míst a zajištěním uspokojivých podmínek, pokud jde o četnost sběru a dodávek. Poskytování všeobecných služeb musí

splňovat základní potřebu zajištění nepřetržitého provozu a zároveň musí být přizpůsobivé potřebám uživatelů a zaručovat jim poctivé a nediskriminační zacházení (viz bod 12 odůvodnění poštovní směrnice). Všeobecné poštovní služby mají zahrnovat minimální rozsah služeb určité kvality, mají být poskytovány ve všech členských státech za dostupnou cenu ve prospěch všech uživatelů a bez ohledu na jejich zeměpisnou polohu v Unii (viz bod 11 odůvodnění poštovní směrnice).

[52] Zákon o poštovních službách transponoval požadavek na zajištění všeobecných služeb do § 3 ve spojení s § 21 a § 22 tohoto zákona. Odstavec 2 § 3 stanoví obsahové požadavky pro základní (tj. všeobecné) služby:

> *„Základní služby musí být poskytovány*
> *a) trvale na celém území České republiky prostřednictvím sítě provozoven, jejichž minimální počet stanoví na návrh Českého telekomunikačního úřadu (dále jen „Úřad") vláda nařízením;* [...],
> *b) ve stanovené kvalitě, která je v souladu s potřebami veřejnosti,*
> *c) za dostupné ceny umožňující využívání základních služeb v rozsahu odpovídajícím běžné potřebě osob,*
> *d) každý pracovní den a musí umožnit v těchto dnech nejméně jedno poštovní podání a dále alespoň jedno dodání na adresu každé fyzické nebo právnické osoby, nebo ve výjimečných případech, zejména je-li místo dodání nebezpečné nebo neúměrně obtížně dostupné, které jsou stanoveny prováděcím právním předpisem podle odstavce 3, jedno dodání do vhodného zařízení nebo dodávací schrány,*
> *e) způsobem, který odpovídá požadavkům úředního doručování písemností podle zvláštního právního předpisu.*"

[53] Podle § 22 zákona o poštovních službách Úřad (tj. stěžovatel) ukládá povinnost poskytovat a zajišťovat základní služby na celém území státu nebo na jeho části jednomu nebo několika provozovatelům udělením poštovní licence. Ustanovení § 21 téhož zákona pak stanoví povinnost držitele poštovní licence zajistit všeobecnou dostupnost některých nebo všech základních služeb na celém území České republiky nebo na jeho části.

[54] Naopak výše citovaný § 4 zákona o poštovních službách míří k odlišnému cíli než je zajištění všeobecné dostupnosti základních (tj. všeobecných) služeb. Opačný výklad by z něj činil ustanovení obsahově duplicitní k výše citovaným § 3, § 21 a § 22 téhož zákona, především však § 4 nestanoví požadavek na kvalitu, dostupné ceny apod., ale ukládá provozovateli poštovních služeb uzavřít poštovní smlouvu s každým, kdo požádá o její uzavření v mezích poštovních podmínek a způsobem v nich stanoveným. Tato povinnost se vztahuje na všechny provozovatele poštovních služeb, nejen na určené držitele poštovní licence, neboť zákon takové omezení nestanoví (srov. např. § 33 zákona o poštovních službách, který ukládá zvláštní povinnosti výslovně pouze držitelům poštovní licence).

[55] Zároveň § 4 zákona o poštovních službách není v rozporu s poštovní směrnicí, zejm. čl. 9 odst. 2 pododst. 3 poštovní směrnice, podle kterého povinnosti a požadavky uvedené v první odrážce daného článku (tj. „*Udělení oprávnění může být podmíněno povinnostmi všeobecných služeb.*") a v článku 3 (viz výše odst. [50]) lze stanovit pouze určeným poskytovatelům všeobecných služeb. *A contrario*, lze dovodit, že na poskytovatele jakýchkoliv poštovních služeb, tj. nejen všeobecných, lze vztáhnout čl. 9 odst. 2 pododst. 2 druhou odrážku, podle které „[u]*dělení oprávnění může, pokud je to nezbytné a opodstatněné, uložit požadavky na kvalitu, dostupnost a výkon odpovídajících službě*". Právě o posledně citované ustanovení poštovní směrnice lze opřít oprávnění

členského státu zavést kontraktační povinnost ve smyslu § 4 zákona o poštovních službách (k této otázce viz též dále odst. [62]).

[56] Jak již však soud uvedl, kontraktační povinnost ve smyslu § 4 odst. 2 zákona o poštovních službách nelze považovat za kritérium, které by bylo způsobilé odlišit poštovní služby od služeb jiných. Kromě výše zmíněné skutečnosti, že se jedná o čistě vnitrostátní požadavek na poštovní služby, je kontraktační povinnost až sekundárním důsledkem poskytování poštovní služby, nikoliv primárním kritériem, které by umožňovalo odlišit poštovní služby od jiných věcně shodných služeb. Zákon ukládá kontraktační povinnost tomu, kdo je provozovatelem poštovních služeb, tzn. že provozovatel poštovních služeb je povinen dodržet požadavky stanovené v § 4 zákona o poštovních službách. Pokud je nedodrží (i třebas proto, že se mylně domnívá, že takovou povinností není vázán), porušuje své zákonem stanovené povinnosti, ale neznamená to, že není provozovatelem poštovních služeb. Jinými slovy, § 4 zákona o poštovních službách stanoví povinnost, která je charakteristická pro poštovní služby, ale není vodítkem pro rozlišení, kdo je provozovatelem poštovních služeb a kdo nikoliv. Ustanovení § 4 zákona o poštovních službách proto nijak nepřispívá k určitosti skutkové podstaty, podle níž byl žalobce postižen.

[57] S ohledem na výše uvedené je třeba učinit dílčí závěr, že kritérium věcné charakteristiky činností (spočívajících v podání, třídění, přepravě a dodávání poštovních zásilek), o které stěžovatel opřel své rozhodnutí, k definici poštovní služby postačovat nemůže. Tím spíše nemohou postačovat ani stěžovatelem tvrzené dílčí věcné charakteristiky služeb poskytovaných žalobkyní (viz výše odst. [28]), neboť klíčovou otázkou je určitost právní úpravy. Zákon o poštovních službách ani unijní úprava však jiné kritérium, které by umožňovalo poštovní služby jednoznačně definovat, neobsahuje. Ostatně i sám stěžovatel připustil, že s ohledem na danou právní úpravu není v jeho silách jednoznačně definovat prvek (prvky), které poštovní smlouvu jednoznačně odlišují od jiných smluvních typů.

[58] Za těchto okolností ovšem není na správních soudech, aby taková kritéria dotvářely, jak stěžovatel požadoval. Trestnost správních deliktů (resp. nyní již přestupků) se řídí obdobnými principy jako trestnost trestných činů (viz např. rozsudek ze dne 31. 5. 2007, č. j. 8 As 17/2007 - 135, č. 1338/2007 Sb. NSS). I v oblasti správního trestání je proto třeba trvat na základní zásadě *nullum crimen sine lege certa*, podle které musí být skutková podstata vymezena dostatečně určitě, přesně a jasně (srov. čl. 39 Listiny základních práv a svobod, čl. 49 Listiny základních práv EU, čl. 7 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, rozsudky Evropského soudu pro lidská práva ze dne 18. 7. 2014, *Ashlarba proti Gruzii*, stížnost č. 45554/08, odst. 33, a ze dne 25. 5. 1993, *Kokkinakis proti Řecku*, stížnost č. 14307/88, odst. 52, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 3. 2017, č. j. 1 As 79/2016 – 43).

[59] Vymezení skutkové podstaty v § 37a odst. 1 písm. b) zákona o poštovních službách požadavky na dostatečně určité, přesné a jasné vymezení nesplňuje, neboť z daného zákona ani jiného právního předpisu není jednoznačně patrné, co je poštovní službou. V důsledku toho není postaveno na jisto, kdy podnikatel poskytuje poštovní služby, a musí tedy splnit oznamovací povinnost vůči stěžovateli podle § 18 zákona o poštovních službách

(„*Oprávnění k podnikání v oblasti poštovních služeb vzniká dnem doručení písemného oznámení podnikání* [...] *Úřadu*“). Není-li taková povinnost právním řádem dostatečně jasně a určitě stanovena, nelze žalobkyni sankcionovat za to, že podnikala v oblasti poštovních služeb bez oprávnění, neboť na základě rozhodné právní úpravy nelze jednoznačně posoudit, zda žalobkyně poskytovala poštovní služby. Český zákonodárce nevymezil poštovní službu natolik určitě, aby bylo pro podnikatele předvídatelné, kdy jsou povinni splnit oznamovací povinnost vůči stěžovateli a kdy mohou podnikat v režimu živnostenského zákona jako zasílatelé. Poštovní směrnice sama skutkové podstaty deliktů nestanoví. Bylo tedy na vnitrostátním zákonodárci, aby dostatečně jasně a přesně stanovil skutkové podstaty a povinnosti, jejichž porušení hodlá sankcionovat jako správní delikty. V této souvislosti nelze než připomenout, že je to právě stěžovatel, kdo je jako věcně příslušný ústřední správní úřad povinen pečovat „*o náležitou právní úpravu věcí patřících do působnosti České republiky*“, včetně přípravy návrhů zákonů a jiných právních předpisů týkajících se jeho působnosti (§ 24 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky).

[60] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud částečně koriguje závěr městského soudu, který stěžovateli vytkl, že neposoudil definici poštovní služby v celé její šíři a uložil mu, aby se v dalším řízení dále zabýval posouzením, zda žalobkyně poskytovala poštovní služby, resp. podnikala v oblasti poštovních služeb. Nejvyšší správní soud ovšem dospěl k závěru, že rozhodná právní úprava neobsahovala dostatečná kritéria, podle kterých by takové posouzení s mírou jistoty nutnou v oblasti správního trestání bylo možné.

[61] Výše uvedené závěry nečiní § 37a odst. 1 písm. b) zákona o poštovních službách zcela obsoletním. Podnikání v oblasti poštovních služeb bez oprávnění by se mohl dopustit ten, kdo by deklaroval poskytování poštovních služeb, aniž by ovšem fakticky zaručoval základní požadavky vztahující se na všechny provozovatele poštovních služeb podle § 4 a násl. zákona o poštovních službách. Podle daného ustanovení naopak ale nelze sankcionovat toho, kdo tvrdí, že poštovní služby neposkytuje, a takový záměr ani nedeklaroval ve vztahu k zákazníkům, neboť právní úprava neposkytuje kritéria, která by umožňovala toto jeho tvrzení vyvrátit.

[62] Závěrem soud doplňuje, že si je vědom svého předchozího rozsudku č. j. 2 As 121/2016 – 71, v němž vyslovil, že se zákon o poštovních službách vztahuje pouze na poštovní služby poskytované tzv. určenými poskytovateli všeobecných poštovních služeb a tento závěr dovodil na základě premisy, že kontraktační povinnost může být stanovena pouze určeným poskytovatelům všeobecných služeb. Vyřešení těchto otázek ovšem není pro posouzení nyní projednávané věci rozhodné, neboť závěr o absenci dostatečných, jasných a předvídatelných kritérií pro vymezení poštovní služby je na těchto otázkách nezávislý. Soud se k těmto otázkám vyjádřil v odst. [48] až [55] pouze pro úplnost své argumentace, aniž by jejich posouzení mohlo cokoliv změnit na výsledku řízení. S ohledem na tyto skutečnosti nebyly splněny podmínky pro postup podle § 17 s. ř. s..

VI. Závěr a náklady řízení o kasační stížnosti

[63] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost nedůvodnou, proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[64] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení.

[65] Procesně úspěšný žalobce byl v řízení o kasační stížnosti zastoupen advokátem a náleží mu náhrada nákladů řízení. Ta je představována náklady na zastoupení za jeden úkon právní služby (vyjádření ke kasační stížnosti) ve výši 3.100 Kč [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů]. K této částce je nutno připočíst náhradu hotových výdajů advokáta ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Částku 3.400 Kč soud zvýšil o 714 Kč připadající na daň z přidané hodnoty, kterou je advokát jako plátce povinen odvést. Celkovou výši nákladu řízení proto soud určil částkou 4.114 Kč, kterou je žalovaný povinen uhradit žalobci ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce Mgr. Davida Vosola, MBA.

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

V Brně dne 13. prosince 2017

JUDr. Marie Žišková
předsedkyně senátu
(řádná dovolená)

v zastoupení JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu