



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jana Ryby a soudkyně Mgr. Ivety Postulkové a JUDr. Ludmily Sandnerové ve věci

žalobkyně: **TNT Express Worldwide, spol. s r. o.**, IČO 15888959
sídlem Za Tratí 206, 252 19 Chrášťany
zastoupená advokátem Mgr. Tomášem Běhounkem
sídlem Na příkopě 859/22, 110 00 Praha 1

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

o žalobě proti rozhodnutí předsedy Rady žalovaného ze dne 21. 7. 2016 č. j. ČTÚ-52 882/2015-603,

takto:

- I. Rozhodnutí předsedy Rady Českého telekomunikačního úřadu ze dne 21. 7. 2016 č. j. ČTÚ-52 882/2015-603 se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku zaplatit žalobkyni na náhradu nákladů částku 19 456 Kč, a to do rukou jejího zástupce, advokáta Mgr. Tomáše Běhounka.

Odůvodnění:

1. Žalobkyně se domáhá u Městského soudu v Praze (dále též „*městský soud*“) zrušení rozhodnutí předsedy Rady Českého telekomunikačního úřadu ze dne 21. 7. 2016 č. j. ČTÚ-52 882/2015-603, kterým bylo potvrzeno rozhodnutí Českého telekomunikačního úřadu, odboru regulace komunikačních činností a poštovních služeb, ze dne 30. 6. 2015 č. j. ČTÚ-74 932/2014-610/XII. vyř. (dále též „*prvostupňové rozhodnutí*“). Prvním výrokem tohoto prvostupňového rozhodnutí žalovaný označil podnikatelskou činnost účastnice řízení, nyní

žalobkyně, nabízenou pod obchodními jmény „Express“ a „Economy Express“ v případě zásilek s jednotlivými kusy nepřesahujícími hmotnost 50 kg za poštovní služby podléhající režimu zákona č. 29/2000 Sb., o poštovních službách a o změně některých zákonů (zákon o poštovních službách), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZPS“) podle podmínek pro přepravu a ostatní služby, verze 13-2014; druhým výrokem prvostupňového rozhodnutí žalovaný neshledal podnikatelskou činnost žalobkyně v případě zásilek s jednotlivými kusy přesahujícími hmotnost 50 kg a tzv. paletových zásilek poštovními službami podléhající režimu ZPS. Správní řízení bylo zahájeno z podnětu žalovaného ex offio „z důvodu ochrany veřejného zájmu“.

2. Žalobkyně proti tomuto rozhodnutí brojí žalobou, a to podle smyslu věci vůči prvnímu výroku prvostupňového rozhodnutí. Předně uvádí, že v oblasti přepravy a zasilatelství v rámci živnosti ohlašovací volné na území republiky podniká déle než 25 let, jako podnikatelka uzavírá se svými obchodními partnery smlouvy o přepravě věci podle § 2555 a násl. zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále též „OZ“). Upozorňuje, že nyní projednávaná věc je skutkově obdobná sporu jiné žalobkyně (společnosti Geis Parcel CZ s.r.o.) s totožným žalovaným, v němž městský soud rozsudkem ze dne 29. 3. 2016, č. j. 11 A 197/2013-96 (dále též „rozhodnutí ve věci Geis Parcel“) zrušil rozhodnutí žalovaného se závěrem, jež podporuje obranu žalobkyně v části II. odst. 2.5. a 2.6. uplatněnou v rozkladu, a to, že se o poštovní služby v případě zasilatelství nejedná. Žalobkyně považuje napadené rozhodnutí za nesprávné a nezákonné, jelikož žalovaný její podnikatelskou činnost označil za poskytování poštovních služeb.
3. Žalobní námitky lze rozdělit do těchto žalobních bodů:
4. V *prvním žalobním bodu* žalobkyně nesouhlasí se žalovaným, že smlouvou o přepravě věci poskytuje poštovní služby. Smlouva o přepravě věci, jejímž prostřednictvím realizuje občanskoprávní podnikání, může mít některé znaky podobné s poštovní smlouvou, ale jedná se o odlišné smluvní typy. Podle žalobkyně je výčet náležitostí podle § 1 odst. 2 věta druhá ZPS pouze demonstrativní, na podnikatelskou činnost žalobkyně nelze aplikovat obsah poštovní služby, jak mylně dovodil žalovaný. Žalovaný jako regulátor trhu poštovních služeb by tím podrobil žalobkyni svému dohledu, což žalobkyně považuje v rozporu se zásadou smluvní volnosti i uplatňování veřejné moci žalovaným.
5. Žalobkyně se neztotožňuje se žalovaným, který v napadeném rozhodnutí zdůraznil, že povinnost zakotvená v § 4 odst. 2 ZPS neznamena, že poštovní smlouva musí být uzavřena s každým zájemcem, nýbrž jenom s tím, kdo splní poštovní podmínky. Žalovaný tím nadřadil regulovanou činnost pošty nad soukromoprávní ujednání smluvních stran. Podle žalobkyně je pro poštovní službu rozhodná vůle poskytovatele služeb nabízet služby široké veřejnosti. Žalobkyně takovou vůli nemá, podniká na základě smluvního vztahu v rámci smluvní volnosti a podle své vůle. Žalobkyně ve svém podnikání neaplikuje § 4 odst. 1 ani odst. 2 ZPS, se svými klienty (podnikateli), které si vybírá, uzavírá rámcové smlouvy o přepravě věci podle § 2555 a násl. OZ, přepravu konkrétních zásilek provádí na základě nákladního listu, který plní funkci dokladu o uzavření konkrétní smlouvy. Žalobkyně zdůrazňuje, že neuzavírá rámcovou smlouvu s každým, kdo o to požádá. Žádost každého zájemce o uzavření rámcové smlouvy posuzuje jednotlivě s ohledem na konkrétní okolnosti daného případu. Mezi žalobkyní a jejími klienty se nejedná o poštovní služby poskytované na základě poštovní smlouvy. Žalobkyně nepoužívá ani poštovní známky, jak je to zvykem při poskytování poštovních služeb, pro své zákazníky neprovozuje pro podání žádné

poštovní schránky jako přístupová místa poštovních služeb. Žalobkyně vyzvedává zásilky svých zákazníků v místě jejich podnikání a dopravuje je adresátu zásilky s osobním doručením, nikoli vhozením do poštovní schránky. Takový způsob doručování zásilek je odlišný od způsobu tradičního poštovního doručovatelství.

6. Žalobkyně považuje rozhodnutí žalovaného za nepřezkoumatelná, jelikož žalovaný bezdůvodně za definiční znak poštovní zásilky nad rámec ustanovení ZPS zvolil váhový limit 50 kg pro jednotlivé kusy zásilky, ačkoli § 2 písm. a) ZPS ani jiné ustanovení žádný váhový limit (jednotlivého kusu ani celé zásilky) neobsahuje. Podle žalobkyně tím žalovaný nadužil správní uvážení k váhovému limitu zásilek v rozporu se ZPS, který takovou diskreční pravomoc žalovanému neumožňuje. Žalobkyně k tomuto poukazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 7. 2004, č. j. 5 Azs 105-2004-72 a doplňuje, že zákonodárce v § 2 písm. a) ZPS definoval poštovní zásilku, nebylo jeho úmyslem ponechat správnímu orgánu prostor pro výklad tohoto pojmu jakožto neurčitého právního pojmu. Žalobkyně v postupu žalovaného shledává současně porušení zásady rovnosti. Podle žalovaného totiž záleží na konkrétním provozovateli, jaký hmotnostní limit si pro své zásilky stanoví. Rozkladový orgán, vědom si porušení této zásady, doplnil, že váhový limit stanovený žalovaným, by měl platit obecně pro všechny provozovatele. Prvostupňové rozhodnutí ani napadené rozhodnutí není podloženo žádným argumentem ani pro rozdělení zásilky na kusy pro účely stanovení hmotnostního limitu žalovaného. Není proto zcela zřejmé, na základě jakých úvah žalovaný dospěl k takovému závěru. Žalobkyně dále poukazuje na porušení zásady legitimního očekávání, jelikož podniká v zasilatelství více než 25 let, a podle rozhodnutí žalovaného tudíž několik let podniká bez oprávnění a podnikatelskou činnost by měla poskytovat za jiných podmínek než doposud, což je pro ni nepředvídatelným rozhodnutím. Novelou ZPS provedenou zákonem č. 221/2012 Sb. s účinností od 1. 1. 2013 se přitom nic nezměnilo na její podnikatelské činnosti. Zasilatelství a zastupování v celním řízení zůstalo nadále živností volnou č. 53 podle přílohy č. 4 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále též „živnostenský zákon“), a i po změně poštovního zákona je možné v tomto oboru nadále volně podnikat.
7. Žalobkyně konstatuje, že žalovaný nesprávně vykládá účel Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 97/67/ES ze dne 15. 12. 1997 o společných pravidlech pro rozvoj vnitřního trhu poštovních Společenství a zvyšování kvality služby, ve znění Směrnice 2002/39/ES ze dne 10. 6. 2002, Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1882/2003 ze dne 29. 9. 2003 a Směrnice 2008/6/ES ze dne 20. 2. 2008 (dále též „poštovní směrnice“), implementované do českého právního řádu novelou zákona o poštovních službách č. 221/2012 Sb., s účinností od 1. 1. 2013. Žalovaný má snahu aplikovat regulaci poštovních služeb na oblast, která je liberalizovaná. Účelem poštovní směrnice je přitom liberalizovat i poštovní trh. Žalovaný jakoukoli přepravní či zasilatelskou činnost chce podříditi režimu poštovního zákona, což jde proti smyslu obsahu poštovní směrnice. Z poštovní směrnice dále nevyplyvá, že by povinnost konkurovat dosavadním monopolním provozovatelům poštovních služeb měla být násilně vnucena podnikatelům poskytujícím obdobné služby. Žalobkyně v poštovním odvětví nepodniká a ani podnikat nechce. Rozhodnutí žalovaného, že žalobkyně podniká v oblasti poštovních služeb, je v rozporu s podnikatelskou vůlí žalobkyně. Nadto podle žalobkyně ze stanoviska Hospodářské komory České republiky (dále též „HK“) vyplývá, že zasilatelské a přepravní služby poskytované podle živnostenského zákona, podle kterého žalobkyně podniká, nemají být považovány za

poštovní služby. Podle žalobkyně žalovaný ani řádně neodůvodnil, v čem činnost žalobkyně naplňuje znaky poštovní služby podle § 1 odst. 2 věta druhá ZPS.

8. *Ve druhém žalobním bodu* žalobkyně namítá, že ačkoli podle napadeného rozhodnutí bylo správní řízení iniciováno žalovaným z důvodu ochrany veřejného zájmu, napadené rozhodnutí neodůvodňuje, o jaký veřejný zájem se mělo jednat. Podle § 37 odst. 3 písm. d) ZPS žalovaný rozhoduje, zda se v případě určité služby jedná o poštovní službu, a to na žádost nebo z vlastního podnětu. Podle žalobkyně uvedené ustanovení nestanoví povinnost žalovanému zahajovat s podnikateli na trhu zasilatelských a přepravních služeb řízení z moci úřední bez předchozí zjevné pochybnosti o tom, zda se v případě určité služby jedná o poštovní službu. Obecný názor žalovaného zda určitá služba je či není poštovní službou, nelze za takovou pochybnost považovat. Žalovaný tím postupuje v rozporu se zásadou podle čl. 2 odst. 2 Listiny, že státní moc lze uplatňovat jen v případech a mezích stanovených zákonem a způsobem, který zákon stanoví.
9. Žalobkyně namítá, že žalovaný porušil zásadu vyšetřovací, jelikož důkazy nebyly hodnoceny ve svém souhrnu, nebyly zjištěny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch žalobkyně; nebylo proto řádně provedeno dokazování. Správní spis obsahuje písemnosti, které se netýkají žalobkyně, nýbrž třetích osob a jejich služeb poskytovaných mimo území České republiky. Ačkoli správní orgány uvádí, že z těchto písemností nevycházely, berou je na vědomí pro účely dokreslení situace na trhu Evropské unie, ačkoli se týkají toliko Polska a Slovenska. Pro objektivní závěry měl žalovaný zjišťovat situaci ve státech v rámci Evropské unie. Žalovaný však opatroval účelově pouze důkazy podporující argumentaci o poskytování poštovních služeb žalobkyní.
10. Žalobkyně v rámci žalobních bodů dále odkazuje na svá předchozí podání, a to na vyjádření účastníka řízení ze dne 30. dubna 2015 včetně příloh; na vyjádření se k podkladům před vydáním rozhodnutí ze dne 24. června 2015 včetně příloh; na rozklad proti rozhodnutí žalovaného ze dne 17. července 2015 a jeho doplnění ze dne 26. srpna 2015; argumentaci v nich uplatněnou činí součástí žaloby.
11. Ve vyjádření k žalobě žalovaný setrval na stanovisku uvedeném v napadeném rozhodnutí a navrhl žalobu zamítnout. Žalovaný nepovažuje interpretaci žalobkyně k rozhodnutí ve věci Geis Parcel za vhodnou, jelikož povinnost uzavřít poštovní smlouvu s každým se vztahuje pouze na poštovní služby základní, nikoli ostatní, jež provozuje žalobkyně. ZPS nezakazuje, aby si každý provozovatel v poštovních podmínkách stanovil, za jakých podmínek, tedy i s kým, poštovní smlouvu uzavře. Směrnice nikde nestanoví, že by definičním znakem poštovní služby a poštovní smlouvy byla vůle provozovatele nabízet poštovní služby každému, jak nesprávně podle žalovaného dovodil městský soud v rozhodnutí ve věci Geis Parcel. Současně obecná dostupnost u základních služeb je pouze cílem, kterého má být dosaženo, nikoli samou podstatou služby. Způsob nabízení uzavření poštovní smlouvy a okruh adresátů nabídky nelze proto pokládat za její definiční znak.
12. Podle žalovaného provozuje žalobkyně poštovní službu. Žalovaný interpretací zákonných ustanovení (§ 1 odst. 2, § 5 odst. 1 ZPS) považuje za poštovní smlouvu jakoukoli smlouvu, jejímž předmětem je poskytnutí poštovní služby. Tato služba zpravidla zahrnuje poštovní podání, třídění a přepravu poštovní zásilky prostřednictvím poštovní sítě za účelem dodání poštovní zásilky příjemci. Žalovaný vycházel z důvodové zprávy k zákonu č. 221/2012 Sb.,

kterým byl novelizován ZPS a upřesněna definice poštovní služby podle § 1 ZPS, aby tím bylo zamezeno možnosti volby právního režimu.

13. Žalovaný konstatuje, že smluvní volnost představuje možnost volby obsahu právního vztahu, tato volnost ovšem není bezbřehá. Zákonodárce úpravou obsaženou v zákoně o poštovních službách vynucuje dodržování určitých standardů poskytování poštovních služeb, přičemž za nežádoucí stav vyhodnotil možnost vyhýbat se státní regulaci pouhým uzavřením smlouvy obsahově totožné se smlouvou poštovní podle jiného právního předpisu. Z uvedeného důvodu stanovil, že smluvní vztah, jehož obsahem je poskytnutí poštovní služby, která je definována výčtem činností, je poštovní smlouvou uzavřenou podle ZPS.
14. Žalovaný nepochybně, že by zasilatelství realizované žalobkyní podle § 2555 a násl. OZ, nemohlo vykazovat určitý stupeň organizovanosti. Rozhodný je obsah činnosti. Žalobkyně neobstarává pouze přepravu věci z jednoho místa do druhého, nýbrž přebírá zásilky u odesílatelů, sváží je do dep, třídí je a rozváží adresátům. Poskytuje proto služby podle § 1 odst. 2 ZPS. Podle nařízení vlády č. 278/2008 Sb., o obsahových náplních jednotkových živností, žalobkyně, jež podniká v oboru činnosti Zasilatelství a zastupování v celním řízení, má oprávnění na zprostředkování dopravy, popř. zajištění činností s dopravou související, nikoli na samotnou přepravu nákladů. Z podkladů, které jsou součástí správního spisu, přitom vyplývá, že žalobkyně zabezpečuje přepravu zásilek. Přeprava nákladů (zásilek) přitom není však obsahovou náplní žádného z živnostenských oprávnění žalobkyně, která jako zasilatel má toliko zprostředkovat přepravu. Při zasilatelství nelze zajišťovat přepravu stejným subjektem, kterému je věc předána za účelem zabezpečení přepravy. Žalobkyně poskytuje poštovní služby, naplňuje tím její všechny definiční znaky. K vyjádření žalobkyně, že k provozování poštovních služeb nemůže být nikdo nucen, žalovaný uvádí, že žalobkyně poskytuje poštovní služby dobrovolně a vykonává činnost, která je subsumovatelná pod pojem poštovní služby. Žalobkyně přitom do dne 30. 4. 2013 disponovala oprávněním k provozování poštovních a zahraničních poštovních služeb, jež zaniklo v souvislosti se zmíněnou novelou 221/2012 Sb.
15. Žalovaný konstatuje, že ZPS nedefinuje pojem zásilky, v § 2 písm. a) ZPS je definice poštovní zásilky. Pojem zásilka je pojmem neurčitým, proto neurčitým musí být i pojem poštovní zásilka, i přesto, že má zákonnou definici. Žalovaný byl z tohoto důvodu oprávněn pojem zásilka vyložit. Dále žalovaný odkazuje na napadené rozhodnutí, v němž jsou uvedeny důvody pro určení limitu 50 kg.
16. Problematika poštovních známek se vztahuje k držiteli poštovní licence, ta je upravena v § 35 ZPS, ze kterého nelze dovodit povinnost užívat je k placení za poštovní služby. Žalobkyně doručuje převážně nelistové zásilky, jejich přeprava je u České pošty hrazena také zejména hotovostně. Povinnost provozovat poštovní schránku pro podání se vztahuje pouze na držitele poštovní licence (§ 21 odst. 2 ve spojení s § 3 odst. 3 ZPS a § 15 vyhlášky č. 464/2012 Sb. o stanovení specifikace jednotlivých základních služeb a základních kvalitativních požadavků na jejich poskytování). Z uvedených důvodů nelze užívání poštovních známek a zřízení schránek pro příjem podání hodnotit jako nedílné součásti poštovních služeb.
17. Podmínkou pro zahájení řízení podle § 37 odst. 3 písm. d) ZPS je existence pochybnosti o charakteru poskytované služby. Žalovaný takovouto pochybnost měl, řízení proto podle ZPS zahájil a žalobce o tomto řízení řádně vyrozuměl. Skutkový stav byl řádně zjištěn, o

obsahu služeb poskytovaných žalobkyní nenastala žádná pochybnost. Žalobkyně svou činnost pouze jinak právně kvalifikovala, což s uplatněním vyšetřovací zásady nijak nesouvisí.

18. Žalobkyně v replice setrvala na své argumentaci, nově odkázala na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 25. 5. 2017, č. j. 6 A 149/2015-48 a zdůraznila, že žalobkyně se svými zákazníky uzavírá smlouvy upravené občanským zákoníkem, činnost neprovádí prostřednictvím poštovní sítě, nemůže proto poskytovat poštovní službu podle ZPS.
19. Žalovaný v duplice rozporuje úvahy druhého senátu Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 21. 9. 2017, č. j. 2 As 121/2016-71, k povinnosti uzavřít poštovní smlouvu s každým, kdo projeví zájem a poukázal na rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 16. 11. 2016 ve věci C-2/15 DHL Express Austria, že se jeho ustanovení vztahuje na všechny provozovatele poštovních služeb. Žalovaný zmiňuje, že obchodní společnost nadnárodní skupiny žalobkyně působící na Slovensku se registrovala u slovenského regulátora jako poštovní podnik poskytující ostatní poštovní služby.
20. V dalším doplnění dupliky žalovaný poukazuje na stanovisko Generálního advokáta Manuela Campose Sánchez-Bordony ke spojeným věcem C-259/16 a C-260/16, k otázkám posuzování charakteru služeb poskytovaných přepravními společnostmi a podniky zajišťujícími expresní doručovací služby, jež podporuje obranu žalovaného. Pro případ, že by se soud s tímto neztotožnil, navrhuje, nechť soud předloží Soudnímu dvoru Evropské unie žádost o zodpovězení otázek, týkajících se charakteru činnosti žalobkyně, jež žalovaný podrobněji specifikoval.
21. V triplice žalobkyně konstatuje, že Generální advokát pod bodem 48. stanoviska uvedl, že slučitelnost vnitrostátní právní úpravy s poštovní směrnicí náleží tuzemským soudům, čímž se zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 21. 9. 2017, č. j. 2 As 121/2016-71, v rozhodnutí ve věci Geis Parcel. Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 16. 11. 2016 ve věci C-2/15 DHL Express Austria se podle žalobkyně týkal jiné otázky, a to povinnosti přispívat na provozní náklady regulačního orgánu pro poštovní odvětví podle rakouského práva a nikoli poštovních služeb jako takových. Žalobkyně nesouhlasí s předložením předběžných otázek Soudnímu dvoru Evropské unie, na výklad poštovní směrnice lze nahlížet prismatem Nejvyššího správního soudu.
22. V quadruplice žalovaný konstatuje, že dne 31. 5. 2018 ve spojených věcech C-259/16 a C-260/16 bylo rozhodnuto o předběžných otázkách k výkladu poštovní směrnice, proto rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 121/2016-71 ani 1 As 207/2017-61 nepovažuje za správná. Podle odpovědi Generálního ředitelství Evropské komise pro vnitřní trh, průmysl, podnikání a malé a střední podniky (DG GROW) ze dne 29. 5. 2018 je trh dodávání balíků součástí trhu poštovních služeb a služba dodávání balíků definována stejně jako poštovní služba, zahrnující výběr, třídění, přepravu a dodávání balíků. Evropská komise uvedla, že za poskytovatele poštovních služeb se považuje takový podnik, který vykonává i jen jednu z činností stanovených v čl. 2 odst. 1 poštovní směrnice. Při pochybnostech soudu žalovaný nadále setrvává na položení předběžných otázek Soudnímu dvoru Evropské unie.
23. V dalším doplnění quadrupliky žalovaný odkazuje na závěry usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů ze dne 8. 10. 2019, sp. zn. Konf 14/2019, z nichž vyplývá, že je-li předmětem smlouvy

poskytnutí poštovní služby, jedná se vždy o poštovní smlouvu podle § 5 odst. 1 ZPS, proto volit právní režim poskytování poštovních služeb není podle žalovaného možné.

24. Městský soud v Praze rozhodl o věci samé bez jednání, neboť shledal důvody pro zrušení napadeného rozhodnutí ve smyslu ust. § 76 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ř. s.“).
25. Městský soud přezkoumal napadené rozhodnutí v rozsahu uplatněných žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 2 ř. s.). Při přezkumu vyšel ze skutkového i právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 ř. s.).
26. Ze správního spisu vyplývají tyto podstatné skutečnosti:
27. Dne 18. 12. 2014 žalovaný vyžádal od účastnice řízení podrobný popis jednotlivých služeb, jejichž účelem je dodání zásilky a vzorové smlouvy, které užívá se zákazníky.
28. Dne 29. 1. 2015 účastnice řízení žádosti žalovaného vyhověla a zaslala mu podmínky pro přepravu a ostatní služby verze 13-2014 a rámcovou smlouvu o přepravě věci podle § 2555 a násl. OZ.
29. Žalovaný ve správním řízení vycházel z informací z internetových odkazů týkající se účastnice řízení, a jejich partnerských poboček z internetových slovenských a polských stránek a veřejných údajů ze živnostenského rejstříku, protokolu o ohledání depa účastnice řízení, jejich vyhodnocením vydal prvostupňové rozhodnutí.
30. V odůvodnění prvostupňového rozhodnutí žalovaný konstatoval, že žalobkyně provozuje poštovní služby podle ZPS u služby Express a Economy Express. Poskytovaná služba je službou poštovní, jejím předmětem je dodání poštovní zásilky, tato zahrnuje poštovní podání, třídění, přepravu a dodání v rámci určitého stupně organizovanosti, učiněné prostřednictvím poštovní sítě. Zásilka v rámci univerzální služby pro balíky do 50 kg splňuje definici poštovní zásilky podle § 2 písm. a) ZPS. Uvedený limit je obecně vnímán jako maximální hmotnostní limit pro poštovní zásilky. Správní orgán nemůže stanovit přesnou hranici pro hmotnostní limit poštovní zásilky obecně pro všechny případy, jelikož záleží na konkrétním provozovateli, jaký hmotnostní limit pro své zákazníky stanoví s ohledem na jím používané technologie a procesy pro poskytování služeb. Zásilky převyšující limit 50 kg na jeden kus zásilky nepovažuje správní orgán za poštovní zásilky, stejně tak paletové zásilky, s ohledem na speciální požadavky na manipulaci s nimi. Správní orgán se neztotožnil s účastnicí řízení, že služby poskytuje podle OZ, jelikož podle § 5 odst. 1 ZPS právní vztah je nutné posuzovat podle jeho obsahu a nikoli podle pojmenování. Účastnice řízení vykonává všechny činnosti vymezující poštovní službu (podání, třídění, přepravu) prostřednictvím organizované sítě, jež odpovídá definici poštovní sítě. Účastnice řízení dále disponuje veřejně vyhlášenými podmínkami, pojmenované jako podmínky pro přepravu a ostatní služby. Novela ZPS vyjádřená zákonem č. 221/2012 Sb., zabránila v § 5 odst. 1 větě poslední ZPS, aby věcně totožné služby, které naplňují definici poštovní služby, byly poskytovány na základě rozhodnutí jejich poskytovatele v jiném právním režimu. Účastnice řízení je součástí nadnárodní sítě, která v Polsku a na Slovensku poskytuje služby jako poštovní a v EU je považována za poštovního operátora. K otázce definice kruhem poštovní služby žalovaný uvedl, že součástí definice je věcné vymezení poštovní služby podle § 1 odst. 2 věta druhá ZPS a je třeba vycházet z věcného vymezení při zohlednění § 5 odst. 1 věta poslední ZPS. ZPS neomezuje podnikatele, aby v poštovních podmínkách vymezil okruh osob, kterým bude nabízet služby a stanovil způsob, jakým u něj mohou

být zásilky podávány. Poštovní směrnice měla dotvořit jednotný trh pro poštovní služby se stejnými pravidly a podmínkami tak, aby nedocházelo k narušování tržního prostředí, a upravuje obecně podmínky pro podnikání v oblasti poštovních služeb. Správní orgán ke stanovisku HK uvádí, že neobsahuje žádné konkrétní argumenty, proč nelze expresní zásilkovou službu považovat za poštovní službu. Proti tomuto rozhodnutí účastnice řízení podala rozklad, o němž rozhodl předseda Rady žalovaného napadeným rozhodnutím.

31. V odůvodnění napadeného rozhodnutí předseda Rady žalovaného uvedl, že se s prvostupňovým rozhodnutím ztotožňuje. K dokumentům pořízeným z internetu ze slovenského a polského registru doplnil, že sloužily prvostupňovému orgánu k ilustraci trhu poštovních služeb v okolních zemích, jejich založení do spisu není v rozporu se ZPS. Ztotožnil se s účastnicí řízení, že podklady nazvané Sdělení generálního ředitelství Evropské komise pro hospodářskou soutěž, jež nejsou součástí spisu, ale je na ně odkazováno, pak účastnice měla možnost se s nimi seznámit a vyjádřit se ve správním řízení; tyto sloužily rovněž k ilustraci situace na evropském trhu poštovních služeb. Taková vada neměla vliv na zákonnost rozhodnutí. Podle Rámcové smlouvy o přepravě věci, podmínek pro přepravu a ostatní služby, průvodce službami TNT, protokolu o prohlídce depa a podkladů ze spisového materiálu dovodil, že činnost účastnice řízení (převzetí zásilky, třídění, přeprava vlastní dopravní infrastrukturou a její doručení adresátovi), je poštovní službou podle § 1 odst. 2 a § 5 odst. 1 ZPS. Zákon považuje za poštovní smlouvu jakoukoli smlouvu, jejímž předmětem je poskytnutí poštovní služby, přičemž zpravidla zahrnuje poštovní podání, třídění a přepravu poštovní zásilky prostřednictvím poštovní sítě za účelem dodání poštovní zásilky příjemci, což účastnice řízení nespornuje. Taková činnost je vždy poštovní službou podle ZPS. Pojem „zpravidla“ znamená, že uvedené činnosti jsou pro poštovní službu typické, poštovní služba může i některou z těchto činností postrádat. K tomuto závěru lze dojít jak jazykovým, tak teleologickým výkladem. Služba Express i Economy Express zákonné definiční znaky naplňuje tím, že obsahuje veškeré komponenty definující poštovní službu (poštovní podání, třídění, přepravu prostřednictvím sítě dep a nasmlouvaných kurýrů) za účelem dodání poštovní zásilky příjemci. Režim uzavření smlouvy není rozhodný, kritériem pro určení je věcný obsah činnosti. Ačkoli smlouva zasilatelská a poštovní smlouva mají znaky podobné a některé se i překrývají, tak pokud smlouva naplňuje znaky poštovní smlouvy a současně smlouvy zasilatelské, jedná se vždy o smlouvu poštovní podle ZPS, jako speciální smluvní typ k přepravní smlouvě. Podnikatel ujednáním smluvního režimu nemůže obejít ZPS. Každý provozovatel poštovních služeb si může zvolit, jaké zásilky bude přepravovat. Poštovní smlouva také nemusí být uzavřena s každým zájemcem, jen s tím, kdo splní podmínky uvedené v poštovních podmínkách. Přepravní smlouva se uplatní u zásilek překračující váhovou kategorii. I když hmotnostní limit 50 kg není v zákoně uvedený, nějaký limit existovat musí, jinak by za poštovní zásilku byla nutně považována jakákoli věc bez ohledu na její rozměry a váhu. Jelikož zákonodárce neurčil limit, žalovaný tak učinil v rámci správního uvážení. Podle § 3 odst. 1 písm. b) ZPS se za základní službu považuje dodání poštovních balíků do 10 kg. Poštovní služba podle ZPS je pojem širší než základní služba. Váhový limit u poštovní zásilky proto musí být vyšší než limit u základní služby. Váhový limit 50 kg je stanoven rozumně, není nepřiměřený a zohledňuje obecnou představu o váhovém ohraničení poštovní zásilky. Měl by platit pro všechny provozovatele, nemělo by být na konkrétním provozovateli, jaký limit si zvolí, jak nevhodně uvedl prvostupňový orgán v rozhodnutí. Váhový limit se váže vždy k jedné zásilce ve smyslu § 2 písm. a) ZPS. V případě vícekusové zásilky se za samostatnou zásilku považuje každý její kus. K účelovosti řízení poznamenal, že

prvostupňový orgán postupoval v souladu s ZPS i správním řádem, k provedení řízení došlo z důvodu ochrany veřejného zájmu, postupoval též v souladu s procesními pravidly, procesní práva účastnice řízení nebyla ničím krácena.

32. Zásadní otázkou sporu v dané věci pod prvním žalobním bodem je, zda žalobkyně podniká v režimu ZPS a uzavírá se svými klienty poštovní smlouvu, či zda podniká podle OZ. Při řešení této otázky soud přihlédl k již ustálené správně soudní judikatuře, a neshledal tak důvodu se od ní odchýlit.
33. Městský soud konstatuje, že povinnost řádného odůvodnění rozhodnutí nelze mechanicky ztotožňovat s povinností poskytnout podrobnou odpověď na každý jednotlivý argument uplatněný v návrhu a odpovídat na každou jednotlivou dílčí otázku, ale na celkové právní problémy, které návrh nastíní a s kterými se městský soud vypořádá. Odpověď na základní námitky v sobě může proto v některých případech konzumovat i odpověď na námitky dílčí a související (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu dne 14. 2. 2013 č. j. 7 As 79/2012-54, ze dne 29. 8. 2013 č. j. 7 As 182/2012-58, či ze dne 19. 2. 2014 č. j. 1 Afs 88/2013-66).
34. Městský soud shledal žalobu důvodnou a po skutkové i právní stránce věc posoudil takto:
35. Podle ust. § 1 odst. 2 ZPS je poštovní službou činnost prováděná podle poštovní smlouvy a za podmínek stanovených ZPS. 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. Podle ust. § 5 odst. 1 ZPS se poštovní smlouvou 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 podle citovaného ustanovení považuje jakákoliv smlouva, jejímž předmětem je poskytnutí poštovní služby.
37. Podle ust. § 2555 odst. 1 občanského zákoníku smlouvou o přepravě věci se dopravce zavazuje odesílateli, že přepraví věc jako zásilku z místa odeslání do místa určení, a odesílatel se zavazuje zaplatit dopravci přepravné.
38. Podle rozsudku městského soudu ze dne 29. 3. 2016 č. j. 11 A 197/2013-96 *nezbytným k uzavření poštovní smlouvy je tedy projev vůle poskytovatele poskytnout služby každému (bez ohledu na jeho právní subjektivitu, právní formu či způsobilost) formou předpokládanou zákonem (zveřejněním poštovních podmínek v každém přístupném provozovně, pracovníky přijímajícími zásilky či zařízením, v němž jsou zásilky přijímány bez přímé součinnosti poskytovatele) a přijetí této nabídky kýmkoliv z neurčitého a nijak nespecifikovaného počtu osob (vůči nim jsou účinné poštovní podmínky), kdo se do provozovny (či k jinému zařízení) dostaví a podáním zásilky vyjádří vůli poštovní smlouvu zavřít a splnit závazek za poskytnutí poštovní služby zaplatit dohodnutou cenu. Bez výše uvedeného projevu vůle poskytovatele nelze vůbec hovořit o nabídce k uzavření poštovní smlouvy (pojmenovaný smluvní typ), tedy ani o její věcné náplni spočívající zpravidla (nikoliv výlučně) v podání, třídění přepravě poštovní zásilky prostřednictvím poštovní sítě za účelem dodání zásilky příjemci. Nelze pak pouze, jak činí žalovaný, z ust. § odst. 5 odst. 1 věta druhá bez společného výkladu s ust. § 1 a ust. § 4 definici poštovní smlouvy dovodit. Ust. § 5 odst. 1 věta druhá právě a jen potvrzuje, že v případě kdy je způsobem uvedeným v ust. § 4 odst. 1 a 2 deklarována poskytovatelem vůle přijmout poštovní podání, roztrždit je a dopravit prostřednictvím poštovní sítě adresátovi, může se jednat o poštovní smlouvu. Týmž rozsudek dále*

zdůraznil, že zasilatelství ... není provozováním poštovních služeb a že tyto dva instituty je nutné nadále rozlišovat. Připomněl rovněž, že pokud zákonodárce otevřel poštovní trh ostatním subjektům, rozhodně nenastala povinnost osob podnikajících v oblasti zasilatelství nadále podnikat v oblasti poštovních služeb.

39. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 9. 2016 č. j. 2 As 121/2016-71 (bod 38.), který zamítl kasační stížnost proti zmíněnému rozsudku městského soudu a jeho závěry věcně potvrdil, zákonodárce ve vztahu k poštovní službě a poštovní smlouvě užívá tzv. definici kruhem, když stanoví, 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. Přestože tyto definice příliš objasnění nepřinášejí, neponechává jazykový výklad všech shora citovaných ustanovení ve vzájemné souvislosti prostor pro pochybnosti o tom, že zákon o poštovních službách dopadá pouze na poštovní služby (zahrnující zpravidla poštovní podání, třídění a přepravu poštovní zásilky), které jsou poskytovány na základě poštovní smlouvy, přičemž uzavření takové smlouvy musí být umožněno v zásadě každému, kdo o to projeví zájem.
40. Podle rozsudku městského soudu ze dne 30. 1. 2019 č. j. 10 A 210/2015-132 (bod 78.) z definice poštovní služby obsažené v § 1 odst. 2 věta první ZPS nelze s jistotou dovodit, jaké služby jsou svou podstatou poštovní. Větší jistotu do této definice zákonodárce nevnesl ani ve větě druhé uvedeného ustanovení, která obsahuje pouze příkladný výčet činností typických pro více smluvních typů, které proto samy o sobě nejsou schopny definovat poštovní služby. Konečně jsou-li mezi žalobcem a jeho klientem na základě smlouvy prováděny činnosti typické pro poštovní služby dle ustanovení § 1 odst. 2 ZPS, je nezbytné posoudit, zda sjednaná smlouva vykazuje definiční znaky poštovní smlouvy podle ustanovení § 4 a § 5 ZPS. Teprve pokud je služba poskytována na základě poštovní smlouvy, je možno určit, zda poskytovaná služba je službou poštovní.
41. Podle bodu 20. odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2019 č. j. 4 As 61/2019-49, kterým byla zamítnuta kasační stížnost podaná proti rozsudku městského soudu ze dne 6. 2. 2019 č. j. 10 A 10/2014-102, od ... závěrů vyslovených v rozsudku sp. zn. 2 As 121/2016 Nejvyšší správní soud neshledává dostatečné důvody se v projednávané věci odchýlit. Plnění primárních povinností České republiky vyplývajících z poštovní směrnice totiž bylo dosaženo naplněním jejích dvou hlavních cílů, jimiž bylo využití práva na všeobecnou poštovní službu všemi uživateli, kteří o ni projeví zájem, a odstranění monopolního postavení státu na poskytování poštovních služeb. Zahrnutí jen určených poskytovatelů všeobecných poštovních služeb do režimu zákona o poštovních službách přitom neznamená, že by činnost ostatních poskytovatelů poštovních služeb ve smyslu poštovní směrnice nebyla českým právem vůbec upravena. Na jejich právní vztahy s příjemci služeb obsahově odpovídajícím poštovním službám podle § 2 odst. 1 poštovní směrnice je totiž možné aplikovat příslušné typy přepravních smluv upravených v občanském zákoníku, které chrání práva obou kontrahentů, což je nepochybně také jeden z cílů poštovní směrnice. Závěr, že se zákon o poštovních službách vztahuje výhradně na subjekty s kontraktační povinností, ani nečiní zcela nepotřebným institut rozhodování podle § 37 odst. 3 písm. d) zákona o poštovních službách, které umožňuje v pochybnostech stanovit, zda určité služby představují poštovní služby. Toto ustanovení je totiž možné použít při řešení sporných případů, kdy není zcela zřejmé, zda určitá činnost vykonávaná určeným poskytovatelem všeobecných poštovních služeb představuje poskytování poštovních služeb ve smyslu zákona o poštovních službách, či nikoliv.

42. Podle bodů 46., 50. a 59. odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2017 č. j. 1 As 207/2017-61, kterým byla zamítnuta kasační stížnost proti rozsudku městského soudu ze dne 25. 5. 2017 č. j. 6 A 149/2015-48, *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 ... 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..... 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..... 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.*
43. Podle čl. 2 odst. 1 poštovní směrnice se pro účely této směrnice poštovními službami rozumí služby zahrnující výběr, třídění, přepravu a dodávání poštovních zásilek; reguluje všeobecné poštovní služby. Poskytovatelem poštovních služeb je podle čl. 2 odst. 1a) poštovní směrnice podnik poskytující jednu nebo více poštovních služeb. Za poskytovatele všeobecných poštovních služeb se podle čl. 2 odst. 13 téže směrnice považuje veřejný nebo soukromý poskytovatel poštovních služeb poskytující všeobecné poštovní služby nebo jejich část v členském státě. Druhá kapitola poštovní směrnice upravuje výlučně všeobecné poštovní služby. Jejich poskytování má být zaručeno ve všech členských státech, které mohou pro splnění této povinnosti určit jeden nebo více podniků, jejichž úkolem bude poskytovat všeobecné poštovní služby na celém území daného státu, jak vyplývá z čl. 4 poštovní směrnice. Uživatelé musí mít možnost využívat práva na veřejnou poštovní službu, tato zahrnuje jejich trvalé poskytování ve stanovené kvalitě na všech místech na území daného členského státu za dostupné ceny pro všechny uživatele. Všeobecné poštovní služby musí být dostupné nejméně pět dnů v týdnu a musí obsahovat přinejmenším výběr, třídění, přepravu a dodání poštovních zásilek do 2 kg, poštovních balíků do 10 kg a služby doporučených a cenných zásilek (čl. 3 poštovní směrnice). Podle čl. 5 poštovní směrnice

všeobecné poštovní služby musí zahrnovat vnitrostátní i přeshraniční služby, musí být nabízeny stejným uživatelům za srovnatelných podmínek, být jim dostupné bez diskriminace a s výjimkou případů vyšší moci nesmí docházet k jejich přerušení či zastavení.

44. Poštovní směrnice rozlišuje mezi všeobecnými poštovními službami a ostatními poštovními službami, na trhu s poštovními službami mohou vystupovat tři skupiny poskytovatelů. Jimi jsou poskytovatelé všeobecných poštovních služeb, jejichž prostřednictvím členské státy plní své povinnosti týkající se práva na všeobecnou poštovní službu podle čl. 3 a čl. 5 poštovní směrnice. Dále se jedná o poskytovatele nabízející poštovní služby spadající mezi všeobecné, kteří však nejsou určenými poskytovateli všeobecných poštovních služeb. Na trhu mohou působit i poskytovatelé ostatních poštovních služeb, kteří sice provádějí služby zahrnující výběr, třídění, přepravu a dodávání poštovních zásilek, nicméně se jedná o služby nevyjmenované v čl. 3 odst. 4 poštovní směrnice. Ustanovení čl. 9 odst. 2 třetího pododstavce poštovní směrnice přitom stanoví důležité pravidlo, podle něhož povinnosti a požadavky uvedené v první odrážce a v čl. 3 lze stanovit jen určeným poskytovatelům všeobecných poštovních služeb. Jen jim je možné v uděleném oprávnění k poskytování poštovních služeb zároveň stanovit povinnost poskytovat všeobecné poštovní služby spočívající ve výběru, třídění, přepravě a dodání poštovních zásilek do 2 kg a poštovních balíků do 10 kg a služby doporučených a cenných zásilek, jakož i povinnost trvale poskytovat poštovní služby stanovené kvality na nediskriminačním základě ve všech místech na území členského státu za dostupné ceny pro všechny uživatele nejméně pět dnů v týdnu. Členské státy mohou podle čl. 9 poštovní směrnice přijmout právní úpravu, na základě níž budou muset poskytovatelé všeobecných poštovních služeb žádat o oprávnění či individuální licenci k jejich poskytování. Pokud však nejde o určené poskytovatele všeobecných poštovních služeb, nelze jim v uděleném oprávnění či licenci stanovit povinnost tyto služby poskytovat. Těmto ostatním poskytovatelům, kteří chtějí nabízet služby náležející do všeobecných poštovních služeb, není možné uložit ani povinnosti podle čl. 3 poštovní směrnice. Je tedy na nich, zda budou tyto služby poskytovat ve všech místech na území daného členského státu, minimálně pět dnů v týdnu a všem uživatelům. Argumentem *a maiori ad minus* lze dovodit, že uvedené povinnosti nelze uložit ani poskytovatelům ostatních poštovních služeb.
45. I přes nedůslednou definici poštovní služby v ZPS je uvedená „rámcová“ právní úprava obecně akceptovatelná a aplikovatelná, což jistě nevylučuje její zpřesnění (k němuž aktuálně došlo zákonem č. 164/2020 Sb.), neboť definice demonstrativně vyjmenovává činnosti, které spadají pod poštovní službu. Je možné z ní dovodit, zda služby poskytované žalobkyní jsou službami poštovními. Budou to poštovní služby ve smyslu vymezeném poštovní směrnici. Jelikož zákonodárce nezvolil zcela důslednou definici pojmu poštovní služby, nelze pro interpretaci tohoto pojmu využít eurokonformní výklad a přímý účinek poštovní směrnice, působil-li by v neprospěch žalobkyně. S ohledem na shora zmíněnou ustálenou správní judikaturu Nejvyššího správního soudu a městského soudu došel městský soud k závěru, že při výkladu zákona musí být kritéria vymezující hypotézu právní normy a definující pojem poštovní služby stanovena a interpretována přísněji. Vymezení poštovní služby podle poštovní směrnice není totožné s vymezením poštovních služeb podle ZPS.
46. Městský soud vychází ze závěrů rozsudku městského soudu ze dne 29. 3. 2016 č. j. 11 A 197/2013-96 a shodně s nimi konstatuje, že poštovní směrnice jednoznačně deklaruje nezbytnost liberalizace poštovních služeb v rámci řízeného otvírání poštovního trhu hospodářské

soutěži. Poštovní trh má být tedy otevřen konkurenci, tedy osobám, které výslovně chtějí v odvětví poštovních služeb podnikat. Má-li být trh otevřen, pak výlučně těm, kdo konkurovat na poštovním trhu chtějí, ze směrnice rozhodně nevyplyvá, že by měla být násilně vnucena povinnost konkurovat dosavadním monopolním provozovatelům poštovních služeb subjektům, které poštovní služby poskytovat nechtějí a podnikají v jiných oblastech, resp. využívají jiných zákonem aprobovaných smluvních typů. Pokud zákonodárce otevřel poštovní trh ostatním subjektům, rozhodně nenastala povinnost osob podnikajících v oblasti zasílatelství nadále podnikat v oblasti poštovních služeb.

47. Vzhledem k tomu, že jedním z nezbytných znaků poštovních služeb ve smyslu ZPS je povinnost uzavřít poštovní smlouvu s každým, a tedy i poskytnout poštovní službu každému (s výjimkou těch, kteří nerespektují poštovní podmínky, v nichž však povinnost kontraktace s každým vyloučit nelze), je třeba vykládat ust. § 1 odst. 2 ZPS ve spojení s jeho ust. § 4 a ust. § 5 tak, že tento zákon dopadá pouze na poštovní služby poskytované určenými poskytovateli všeobecných poštovních služeb ve smyslu poštovní směrnice. V napadeném rozhodnutí městský soud postrádá úvahu žalovaného, na základě čeho konkrétního dovodil, že žalobkyně je určeným poskytovatelem všeobecných poštovních služeb ve smyslu poštovní směrnice, a její činnost splňuje definici kruhem (provádí poštovní službu, již poskytuje na základě poštovní smlouvy a poštovní smlouvou je jakákoli smlouva, jejímž předmětem je poskytnutí poštovní služby). Podle soudu žalobkyně podle zákonné definice určeným poskytovatelem není, ani se jím necítí být, a proto na ní z důvodu nedokonalé definice nemůže dopadat ZPS. Liberalizace trhu poštovních služeb nevede k popření smluv zasílatelských ani smluv o přepravě věci. Ani živnostenský zákon podnikání v těchto odvětvích novelou nezrušil. Přitom podání, třídění, přeprava a dodání zásilky jsou činnosti, které nejsou vyloučeny ani u jiných smluvních typů, jako jsou zasílatelská smlouva či smlouva o přepravě věci.
48. Výklad, který v daném případě zvolil žalovaný, pomíjí možnost uzavřít smlouvu podle OZ, rovněž pomíjí vůli žalobkyně upravit si v dohodě s jiným právním subjektem svá práva a povinnosti, která musí být v právním státě rovněž respektována. Není možné bez dalšího vycházet z premisy, že pokud dva smluvní subjekty uzavřou smlouvu o přepravě věci podle ust. § 2555 a násl. OZ, při níž jejich vůle směřuje k uzavření tohoto smluvního typu výslovně upraveného zákonným předpisem - OZ a mající své historické zakotvení v obchodním styku, že zároveň touto smlouvou uzavřely poštovní smlouvu podle ZPS, ačkoli k uzavření poštovní smlouvy vůle stran od počátku nesměřovala, ani v průběhu trvání obchodního vztahu nedoznala změny. Žalovaný pomíjí skutečnost, že účastníci nechtěli či neměli zájem ani poštovní smlouvu uzavřít, svá práva a povinnosti chtěli podříditi jinému právnímu režimu (např. smlouvě zasílatelské či smlouvě o přepravě věci). Z tohoto důvodu nebylo možno s ohledem na závěr výše citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 121/2016-71 – za právní úpravy definice poštovní služby účinné přede dnem 15. 4. 2020, tedy přede dnem, kdy nabyl účinnosti již připomenutý zákon č. 164/2020 Sb. – účastníkům zasahovat do smluvních soukromoprávních vztahů ani jim znemožňovat uzavření smlouvy jiné, kterou právní řád aproboval. Vůle jednotlivých smluvních stran k uzavření určité smlouvy nemůže být přehlédnuta jako nepodstatná a musí být vykládána s ohledem na účel obchodního vztahu, zda směřovala k uzavření smlouvy poštovní nebo jiného typu podle jiného zákona.
49. Kromě obtížně řešitelných právních konfliktů, které výklad žalovaného představuje v oblasti soukromoprávních vztahů mezi jednotlivými smluvními subjekty (které jsou tím

nuceny uzavřít poštovní smlouvu, ačkoliv jejich vůle může směřovat k uzavření jiného smluvního typu), pak tento výklad rovněž nerespektuje veřejnoprávní regulaci podle příslušného živnostenského podnikání. Zákonodárce zákonem č. 221/2012 Sb. vyňal oblast poštovních služeb z aplikace živnostenského zákona a podřídil ji režimu ZPS, s tímto vědomím ale současně nezrušil živnost volnou zasilatelství. Tuto živnost zákonodárce i nadále ponechal v režimu živnostenského zákona jako živnost volnou. V oblasti veřejného práva zákonodárce nesvěřil žalovanému kompetenci do takového podnikání zasahovat. Poštovní směrnice stanoví, že poštovními službami se rozumí „*služby zahrnující výběr, třídění, přepravu a dodávání poštovních zásilek*“ (čl. 2 odst. 1). Neznamená to však, že jakákoli činnost spočívající v třídění, přepravě či dodávání zásilek, musí být bez dalšího jen poštovní službou.

50. Právní úprava v rozhodné době neobsahovala dostatečná kritéria pro jednoznačné podřazení žalobkyně pod režim ZPS, která záměr poskytovat poštovní služby nedeklarovala ve vztahu ke svým zákazníkům, jelikož právní úprava neposkytovala kritéria, jež by mohla vyvrátit tvrzení žalobkyně. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 21. 9. 2016 č. j. 2 As 121/2016-71 dospěl k závěru, že „*zákonem o poštovních službách jsou regulovány pouze takové služby, které A) zpravidla zahrnují poštovní podání, třídění a přepravu poštovní zásilky prostřednictvím poštovní sítě a jsou prováděny za účelem dodání poštovní zásilky příjemci (§ 1 odst. 2 věta druhá předmětného zákona) a které současně B) musí být poskytnuty na základě poštovní smlouvy každému ve veřejně přístupné provozovně za předem stanovených podmínek (§ 1 odst. 2 věta první ve spojení s § 4 a § 5 téhož zákona)*“.
51. Každý výklad právní normy musí vždy respektovat právní řád jako celek, který musí působit jednotně a nerozporně. Pokud stále existuje jako živnost činnost označená jako zasilatelství podle živnostenského zákona, nelze bez dalšího vycházet z toho, že současně taková činnost zasilatelstvím není, protože se jedná o poštovní službu.
52. Vzhledem k tomu, že jedním z obligatorních znaků poštovních služeb ve smyslu ZPS je povinnost uzavřít poštovní smlouvu s každým, a tedy i poskytnout poštovní službu každému (s výjimkou těch, kteří nerespektují poštovní podmínky, v nichž však povinnost kontraktace s každým vyloučit nelze), je třeba vykládat § 1 odst. 2 ZPS ve spojení s § 4 a s § 5 ZPS tak, že zákon dopadá pouze na poštovní služby poskytované tzv. určenými poskytovateli všeobecných poštovních služeb ve smyslu poštovní směrnice.
53. Nelze ani souhlasit s postupem, kdy žalovaný sám zvolil váhový limit 50 kg k autoritativnímu určení, kterou zásilku (kusovou) považuje za poštovní a kterou nikoli, aniž by ZPS nadál žalovaného takovou rozlišovací pravomocí. Pokud by zákonodárce měl v úmyslu takto postupovat, pak limit, který zvolil žalovaný, či jiný váhový limit, by ZPS již obsahoval. Lze se ztotožnit se žalovaným, že pro všechny subjekty podnikající v poštovní přepravě by takový váhový limit měl být dostatečně předem znám. Ten však nemůže svou správní úvahou určovat žalovaný, jako tomu bylo v předmětné věci, nýbrž je třeba ho stanovit zákonem.
54. Městský soud konstatuje, že námitky prvního žalobního bodu shledal důvodnými.
55. Pro úplnost lze ke druhému žalobnímu bodu pouze stručně uvést, že jelikož žalovaný si měl být vědom skutečnosti, že žalobkyně nemá podléhat regulaci ZPS, neměl od ní požadovat písemnosti týkající se její podnikatelské činnosti podle živnostenského oprávnění, tedy neměl s ní následně ani zahajovat správní řízení. Soud rovněž neshledal z napadeného rozhodnutí ani z prvoinstančního rozhodnutí rozumný důvod k tomu, aby

žalovaný opatroval písemnosti, jež se netýkaly žalobkyně, nýbrž její nadnárodní skupiny působící v okolních státech, a zmiňoval je, neboť činnost jiných poboček než žalobkyně, je pro projednávanou věc irelevantní.

56. Dále soud konstatuje, že pokud žalobkyně odkazuje v rámci jednotlivých žalobních bodů na svá předchozí podání a argumentaci v nich uplatněnou činí součástí žaloby, pak za žalobní bod nelze považovat odkaz žalobkyně na obsah jiného podání (např. odvolání či jiného podání v rámci správního řízení, žaloby v jiném soudním řízení apod.); tam, kde takto formulovaný „žalobní bod“ soud přezkoumá, zatíží řízení vadou, která má vliv na zákonnost jeho rozhodnutí (viz četnou judikaturu Nejvyššího správního soudu, např. rozsudky ze dne 18. 7. 2013, č. j. 1 Afs 54/2013-36; ze dne 23. 1. 2014, č. j. 9 Afs 46/2013-26; ze dne 29. 4. 2014, č. j. 6 As 128/2013-37; ze dne 27. 8. 2014, č. j. 3 As 121/2013-40).
57. Závěrem soud považuje za vhodné uvést, že pro posouzení nyní projednávané věci není rozhodné, zda z judikatury Soudního dvora Evropské unie představované rozsudky ze dne 16. 11. 2016 ve věci C-2/15 *DHL Express (Austria)* a ze dne 31. 5. 2018 ve spojených věcech C-259/16 a C-260/16 *Confetra* vyplývá působnost poštovní směrnice na všechny provozovatele poštovních služeb a na všechny činnosti, jejichž věcná náplň odpovídá definici poštovní služby obsažené v čl. 2 odst. 1 této směrnice. Podstatné je, že toto vymezení poštovní služby bylo či nebylo převzato do ZPS, ten dopadá pouze na poštovní služby poskytované na základě poštovní smlouvy, přičemž uzavření takové smlouvy musí být umožněno v zásadě každému, kdo o to projeví zájem. Poskytování poštovních služeb na základě poštovní smlouvy každému ve veřejně přístupné provozovně a za předem stanovených podmínek tak představuje podstatný rys poštovních služeb, který český zákonodárce zamýšlel, což také výslovně vyjádřil. Takto vymezená definice poštovních služeb neumožňuje provést jiný eurokonformní výklad ZPS než ten, že se vztahuje jen na poštovní služby poskytované určenými poskytovateli všeobecných poštovních služeb ve smyslu poštovní směrnice. Zahrnutí všech poštovních služeb a jejich poskytovatelů ve smyslu poštovní směrnice do režimu ZPS by tak bylo v rozporu s jednoznačným zněním českého právního předpisu.
58. Zvláštní senát zřízený podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů v usnesení ze dne 8. 10. 2019, č. j. Konf 14/2019-14, dospěl k závěru, že je-li předmětem smlouvy poskytnutí poštovní služby, jedná se vždy o poštovní smlouvu podle 5 odst. 1 ZPS. Tento závěr byl učiněn ve sporu o příslušnost k rozhodnutí o právech a povinnostech vyplývajících z poštovní smlouvy, které mají souvislost s reklamovanou poštovní službou, když tu navíc měla poskytnout Česká pošta, což byl v rozhodné době jediný určený poskytovatel všeobecných poštovních služeb. V tomto judikátu nebyla řešena otázka, zda se poštovní směrnice vztahuje i na ostatní poskytovatele poštovních služeb ve smyslu poštovní směrnice. V daném případě je proto uvedený závěr irelevantní.
59. Městský soud dospěl k závěru, že není třeba pokládat předběžnou otázku Soudnímu dvoru Evropské unie k výkladu poštovní směrnice za situace, kdy zde existuje ustálená bezrozporná judikatura městského soudu a Nejvyššího správního soudu, byť s ní žalovaný nesouhlasí, která reaguje i na rozsudek Soudního dvora Evropské unie ve věcech C-259/16 a C-260/16, na které poukazovala jak žalobkyně, tak i žalovaný.
60. S ohledem na shora uvedené důvody městský soud zrušil napadené rozhodnutí podle ust. § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, mohlo-li mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Podle ust. § 78 odst.

4 s. ř. s. pak vrací věc žalovanému k dalšímu řízení s právním názorem, jímž bude žalovaný v dalším řízení vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). V něm se žalovaný v návaznosti na závěry obsažené v tomto rozsudku bude znovu zabývat tím, zda při takto zákonem definované poštovní službě žalobkyně poskytovala poštovní služby.

61. Výrok o náhradě nákladů řízení vychází z ust. § 60 odst. 1 s. ř. s, podle kterého má účastník, jenž měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobkyně měla ve věci úspěch, proto jí městský soud přiznal náhradu jejích nákladů řízení. Přiznané náklady řízení představují zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč a náklady na zastoupení advokátem vyčíslené podle ust. § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů, a to za čtyři úkony právní služby (příprava a převzetí zastoupení, podání žaloby, repliky a tripliky) po 3 100 Kč [§ 7 bod 5 ve vazbě na § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu] včetně tzv. režijního paušálu ve výši 4 x 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu), a to navýšené o daň z přidané hodnoty ve výši 21 % z částky 13 600 Kč, jelikož právní zástupce žalobkyně doložil městskému soudu, že je plátcem této daně. Přiznaná náhrada procesních nákladů tak činí celkem 19 456 Kč. Městský soud nepřiznal jako náklad řízení soudní poplatek za odkladný účinek v částce 1 000 Kč, neboť žalobkyně v této části nebyla úspěšná, když žalobě nebyl přiznán odkladný účinek.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou 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.

Praha 5. května 2020

JUDr. Jan Ryba, v. r.
předseda senátu