



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Karly Cháberové a soudců Jana Kratochvíla a Štěpána Výborného ve věci

žalobce: **UNITED PARCEL SERVICE CZECH REPUBLIC, s.r.o.**
IČ: 25684094
sídlem K letišti 57/1049, Praha 6
zastoupen advokátem Bc. Mgr. et Mgr. Stanislavem Bednářem
sídlem Hrušková 343, Přezletice

proti
žalovanému: **Český telekomunikační úřad**
sídlem Sokolovská 219, Praha 9

o žalobě proti rozhodnutí předsedy Rady českého telekomunikačního úřadu ze dne 4. 9. 2015, č. j.: ČTÚ-21 869/2015-603,

takto:

- I.** Rozhodnutí předsedy Rady Českého telekomunikačního úřadu ze dne 4. 9. 2015, č. j. ČTÚ-21869/2015-603 se r u š í a věc se v r a c í žalovanému k dalšímu řízení.
- II.** Žalovaný je povinen žalobci zaplatit náklady ve výši 15.342 Kč, a to ve lhůtě do 30 dnů od právní moci rozsudku k rukám zástupce žalobce Mgr. Stanislava Bednáře, advokáta.

Odůvodnění:

1. Žalobce se podanou žalobou domáhal zrušení rozhodnutí ze dne 4. 9. 2015, č. j.: ČTÚ-21 869/2015-603, kterým předseda Rady Českého telekomunikačního úřadu zamítl rozklad žalobce a potvrdil rozhodnutí Českého telekomunikačního úřadu (dále též ČTÚ), odboru regulace komunikačních činností a poštovních služeb ze dne 20. 3. 2015, č. j.: ČTÚ-54 109/2014-610/VIII., kterým bylo rozhodnuto, že vyjmenované služby nabízené žalobcem jsou poštovními službami.
2. Ze správního spisu vyplývají následující podstatné skutečnosti.
3. Dni 24. 9. 2014 byla žalobci doručena výzva, č. j.: ČTÚ-54 109/2014-610, k podání oznámení podnikání v oblasti poštovních služeb. ČTÚ ve výzvě uvedl, že v rámci své úřední činnosti dospěl k důvodnému podezření, že žalobce je provozovatelem poštovních služeb.
4. Na tuto výzvu žalobce reagoval sdělením ze dne 12. 11. 2014, v němž uvedl, že v České republice poskytuje expresní zásilkové a přepravní služby, které vykazují zvláštní a dodatečné charakteristiky a přidanou hodnotu, v důsledku čehož jsou jasně odlišeny od univerzální poštovní služby. Odrazem zvláštního postavení expresních a zásilkových služeb, které mají oproti poštovním službám zvláštní postavení, je § 2 písm. o) zákona č. 29/2000 Sb., o poštovních službách a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o poštovních službách). Žalobce rovněž odkázal na body 17 a 18 preambule směrnice Evropského parlamentu a Rady 97/67/ES (dále jen směrnice 97/67/ES), která byla novelizována směrnicemi 2002/39/EC a 2008/6/EC. Uvedl, že neposkytuje žádné služby na základě poštovní smlouvy ve smyslu § 1 odst. 2 zákona o poštovních službách. Expresní zásilkové služby nespádají mezi univerzální služby. Vyjmenoval konkrétní důvody, pro které má za to, že na něj nemůže být nahlíženo jako na provozovatele poštovních služeb a nemůže proto na něm být vyžadováno plnění povinností provozovatele poštovních služeb.
5. Dne 15. 1. 2015 obdržel ČTÚ od žalobce seznam jím poskytovaných služeb spolu s Průvodcem službami a sazebníkem žalobce. Žalobce uvedl, že nabízí služby pod různými obchodními názvy jako například: UPS Express Plus®, UPS Express®, UPS Express Saver®, UPS Standard® a UPS Expedited®, kdy všechny služby žalobce vykazují znaky zvláštní přidané hodnoty. Žalobce uzavírá individuálně s klienty smlouvy o přepravě. Žalobce poukázal na charakteristické znaky svých služeb, které jsou důležité pro rozlišení mezi nepoštovními/kurýrními a poštovními službami (viz i žaloba).
6. Dne 22. 1. 2015 bylo žalobci doručeno oznámení o zahájení správního řízení ve věci rozhodnutí, zda se v případě vyjmenovaných služeb společnosti jedná o poštovní služby. ČTÚ uvedl, že se na základě poznatků získaných v rámci své úřední činnosti domnívá, že předmětné poskytované služby jsou poštovními službami. Zároveň byla žalobci stanovena usnesením lhůta k vyjádření se k oznámení o zahájení správního řízení. Žalobce zaslal ČTÚ své vyjádření dne 9. 2. 2015, kde uvedl obdobně jako ve svém sdělení ze dne 12. 11. 2014 důvody, proč dle jeho názoru jím poskytované služby nemohou být považovány za poštovní služby ve smyslu zákona o poštovních službách.
7. Dne 20. 3. 2015 bylo vydáno prvostupňové správní rozhodnutí, č. j.: ČTÚ-54 109/2014-610/VIII. ČTÚ podle § 37 odst. 3 písm. d) zákona o poštovních službách rozhodl, že služby nabízené žalobcem „UPS Express Plus®“, „UPS Express®“, „UPS Express Saver®“ a

„UPS Standard®“ podle Zasilatelských podmínek ze dne 29. 12. 2014 jsou poštovními službami ve smyslu zákona o poštovních službách. V odůvodnění tohoto rozhodnutí správní orgán I. stupně uvedl, že ze zhodnocení faktického stavu věci s porovnáním zákonných ustanovení (§ 1 odst. 2, § 1 odst. 3, § 2 písm. a), c), e), d), g), m), n), o), § 5 odst. 1 zákona o poštovních službách) vyplývá jednoznačný závěr, že služby, které jsou předmětem správního řízení, v souhrnu naplňují veškeré definiční znaky, které charakterizují poštovní službu. Tyto služby byly poskytovány za účelem dodání zásilky, která naplňovala znaky poštovní zásilky, v průběhu poskytování služby docházelo k předání zásilky společnosti, tedy k poštovnímu podání, dále docházelo k systematickému třídění, přepravě a dodání zásilky. Zároveň realizace všech činností probíhala takovým způsobem, který odpovídal způsobu poskytování služeb prostřednictvím poštovní sítě. Žalobce nabízel a byl schopen zařídit svým zákazníkům i dodatečné služby (dobírka, větší rychlost a spolehlivost sběru, záruka dodání ke stanovenému dni, sběr zásilek z výchozího místa atd.). Služby společnosti tak naplnily nejen definiční znaky charakterizující poštovní službu, ale i další znaky definující expresní zásilkovou službu, která představovala poštovní službu s určitou přidanou hodnotou.

8. Proti prvostupňovému správnímu rozhodnutí podal žalobce rozklad, ve kterém namítl, že nezákonnost a nesprávnost rozhodnutí, neboť zákon o poštovních službách nebyl vyložen euro konformním způsobem, ČTÚ nepřihlédl při vymezení pojmu poštovní služba a poskytovatel poštovních služeb k obsahu a účelu směrnice 97/67/ES, nezohlednil nesprávnou implementaci této směrnice a to, že poskytovatelům poštovních služeb byly zákonem stanoveny povinnosti v příkrém rozporu se směrnicí 97/67/ES a primárním právem Evropské unie.
9. Předseda Rady ČTÚ o podaném rozkladu žalobce rozhodl tak, že jej zamítl a napadené rozhodnutí prvostupňového správního orgánu potvrdil. V odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedl, že se plně ztotožňuje s právním hodnocením správního orgánu I. stupně, uvedeném v přezkoumávaném rozhodnutí. Odvolatel se nemůže dovolávat přímé aplikace směrnice 97/67/ES, neboť ta byla do zákona o poštovních službách implementována zákonem č. 221/2012 Sb. S odkazem na směrnici 97/67/ES předseda Rady ČTÚ dovodil, že tato směrnice stejně jako zákon o poštovních službách předpokládá paralelní existenci poskytovatelů poštovních služeb (v ČR provozovatel poštovních služeb) a poskytovatelů všeobecných služeb (v ČR – držitel poštovní licence) a dále rozlišuje mezi poštovními službami (širší pojem) a všeobecnými službami (užší pojem a podmnožina poštovních služeb). Poštovní služby jsou služby definované znaky již ve směrnici 97/67/ES a tyto definiční znaky byly včleněny i do zákona o poštovních službách. Pro posouzení, zda daná služba je službou poštovní, je potřeba zkoumat způsob podání (resp. výběru dle znění poštovní směrnice), třídění, přepravy (prostřednictvím poštovní sítě) a dodávání poštovních zásilek. Nebylo relevantní, v jakém právním režimu byly služby odvolatele nabízeny, nýbrž jakou věcnou povahu tyto služby měly. Nebylo tedy relevantní, zda uzavíral se svými zákazníky zasilatelskou smlouvu, fakticky šlo o poštovní smlouvu ve smyslu zákona o poštovních službách. Poštovní služby představují množinu služeb, do které patří zejména základní služba, zahraniční poštovní služba i expresní zásilková služba, jak je uvádí i zákon o poštovních službách ve svém § 2. Otázka toho, jaké povinnosti zákon o poštovních službách ukládá poskytovatelům poštovních služeb, nebyla předmětem tohoto správního řízení.

10. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce žalobu, ve které namítl, že jím poskytované služby nejsou poštovními službami ve smyslu zákona o poštovních službách. Služby žalobce lze charakterizovat jako expresní zásilkové služby, které se od poštovních služeb liší především jedinečnou kombinací následujících specifických znaků: 1) garance dodání ke stanovenému dni (v případě zpoždění je zákazníkovi navracena platba), 2) převzetí zásilek přímo od zákazníka (žalobce nemá žádnou síť poštovních poboček, kde by zákazník mohl/musel podat zásilku), 3) podrobná možnost kontroly a sledování zásilek ze strany zákazníka, 4) předání zásilek adresátovi do vlastních rukou (žalobce nemá žádnou síť poštovních poboček, kde by si příjemce mohl/musel zásilku vyzvednout), 5) významně vyšší platba za expresní zásilkové služby, než v případě zasílání prostřednictvím základní (všeobecné) poštovní služby. Zvláštní postavení expresních zásilkových služeb plyne z § 2 písm. o) zákona. Poskytování expresních zásilkových služeb neznamená poskytování standardních či dokonce základních poštovních služeb, jak jsou tyto definovány v § 2 odst. j) a § 3 poštovního zákona o poštovních službách. Žalobce odkázal mimo jiné na body 17 a 18 preambule směrnice Evropského parlamentu a Rady 97/67/ES, o společných pravidlech pro rozvoj vnitřního trhu poštovních služeb Společenství a zvyšování kvality služby, stanovisko Generálního ředitelství pro vnitřní trh a služby z 20. 9. 2010 a na stanovisko Evropské komise ze dne 25. 9. 2015 adresované žalovanému.
11. Ve druhém žalobním bodu žalobce namítl, že nemůže být provozovatelem poštovních služeb, protože většina povinností provozovatelů dle zákona o poštovních službách byla formulována excesivně, a to nad rámec tzv. základních požadavků stanovených ve směrnici 97/67 uvedených v článku 2 odst. 19 jmenované směrnice. Poštovní zákon nad rámec směrnice 97/67/ES stanoví všem provozovatelům poštovních služeb včetně žalobce řadu excesivních povinností včetně povinnosti podílet se na financování základních služeb hrazením poplatku na zvláštní účet zřízený za tímto účelem žalovaným podle § 34c odst. 5 poštovního zákona. Směrnice v článku 7 odst. 4 s odkazem na článek 9 odst. 2 jasně stanoví, že čistá ztráta poskytovatelů všeobecných (tj. základních) poštovních služeb může být kompenzována pouze za pomoci příspěvku ostatních poskytovatelů všeobecných služeb (do vyrovnávacího fondu), přičemž žalobci tato povinnost od právní moci napadeného rozhodnutí nemůže být vůbec uložena (viz např. závazné stanovisko Generálního ředitelství pro vnitřní trh a služby ze dne 20. 9. 2010). Žalobce uvedl, že mu nemohla vzniknout povinnost hradit kompenzační platby dříve než od 4. 9. 2015 (právní moc rozhodnutí, že se stal poskytovatelem poštovních služeb). Žalobce namítl, že nebyl povinen hradit kompenzační platby za dobu od 1. 1. 2013 do 4. 9. 2015. Postup žalovaného pokládal žalobce za rozporný s principy dobré správy, základními zásadami směrnice 97/67/ES (transparentnosti, zákazu diskriminace, přiměřenosti), s bodem č. 25 preambule a čl. 7 odst. 5 směrnice 97/67. Žalobce odkázal na doktrínu nepřímého a přímého účinku směrnic, vyplývající z judikatury Soudního dvora Evropské unie (dále jen *SDEU*), a to ve vazbě na zákon o poštovních službách, který dle žalobce směrnicí 97/67/ES nesprávným způsobem transponoval.
12. Ve třetím žalobním bodě žalobce namítl, že jedna z povinností žalobce jako údajného provozovatele poštovních služeb dle poštovního zákona, a to konkrétně povinnost podílet se kompenzačním příspěvkem na financování základních služeb podle § 34c odst. 5 poštovního zákona, je v rozporu s primárním evropským právem. Česká republika totiž tento kompenzační mechanismus dosud nenotifikovala Evropské komisi jako veřejnou podporu, jak požaduje čl. 108 odst. 3 Smlouvy o fungování evropské unie (dále jen *SFEU*). Žalobce uvedl, že dle systematického a gramatického výkladu lze dovodit, že notifikační

povinnost při poskytování státních podpor podle článku 108 odst. 3 SFEU je aplikovatelná i na poskytování vyrovnávacích plateb podle článku 106 odst. 2 SFEU, za kterou je třeba považovat i tzv. úhradu čistých nákladů ve výši 753.129.383 Kč (viz rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 3. 2015, č. j. ČTÚ-54 919/2014-611/XXI. a 17. června 2015, č. j. ČTÚ-18 461/2015-603). V důsledku absence výše uvedené povinné notifikace, došlo dnem nabytí právní moci rozhodnutí fakticky zakládajícího povinnost žalobce podílet se svou platbou na veřejné podpoře ve smyslu článku 106 a 107 SFEU ke zkrácení veřejných subjektivních práv žalobce.

13. Na závěr žalobce navrhl soudu, aby ve smyslu článku 267 SFEU položil Soudnímu dvoru Evropské unie (dále jen SDEU) předběžné otázky k výkladu směrnice 97/67/ES, a to

- (1) Je třeba vykládat směrnice č. 97/67/ES, 2002/39/ES a 2008/6/ES tak, že poskytovatelům poštovních služeb ve smyslu čl. 9.1 směrnice č. 97/67/ES (tedy poskytovatelům poskytujícím služby, které nespádají do oblasti všeobecných služeb) mohou právní předpisy jednotlivých členských států ukládat výhradně povinnost dodržovat základní požadavky uvedené v čl. 2.19 směrnice 97/67?
- (2) Je třeba vykládat směrnice č. 97/67/ES, 2002/39/ES a 2008/6/ES tak, že níže uvedené povinnosti nemají přímou a jasnou souvislost se základními požadavky uvedenými v čl. 2. 19 směrnice č. 97/67/ES, a proto nemůže být jejich plnění vyžadováno po poskytovatelích poskytujících služby nespádajících do oblasti všeobecných služeb:
 - i. povinnost podílet se na financování všeobecných služeb hrazením poplatku do vyrovnávacího fondu (ve smyslu čl. 7 a 9 směrnice 97/67) a s tím spojenou povinností za tímto účelem poskytovat příslušnému orgánu veřejné správy údaje o svém hospodaření umožňující stanovení velikosti tržního podílu daného poskytovatele;
 - ii. povinnost uzavřít poštovní smlouvu nebo smlouvu o poskytování expresních zásilkových služeb s každým, kdo její uzavření v mezích zpřístupněných podmínek a způsobem v nich stanoveným požaduje;
 - iii. povinnost nejméně 30 dnů před nabytím účinnosti změny svých podmínek pro poskytování expresních zásilkových služeb uveřejnit informaci o této změně v každé své provozovně a způsobem umožňujícím dálkový přístup;
 - iv. povinnost provést změnu podmínek pro poskytování svých služeb na výzvu příslušných orgánů veřejné správy členských států učiněnou z důvodu, že tyto podmínky jsou v rozporu s požadavky stanovenými právními předpisy příslušného členského státu, ačkoli tyto požadavky překračují rámec základních požadavků uvedených v čl. 2. 19 směrnice 97/67;
 - v. povinnost vést oddělenou evidenci výnosů a příjmů z činností spojených s provozováním poštovních služeb, zahraničních poštovních služeb a z činností spojených s jinou podnikatelskou činností (tj. evidenci odlišnou od pravidel pro vedení evidence uvedených v čl. 14 směrnice č. 97/67, které navíc mají platit pouze pro poskytovatele všeobecných služeb) a s tím spojenou povinností příslušnému orgánu veřejné správy členských států

předložit či pravidelně předkládat výsledky uvedené evidence výnosů a příjmů.

14. K podané žalobě se vyjádřil žalovaný tak, že poskytování expresních zásilkových služeb dle § 2 písm. o) zákona o poštovních službách je jednou z vícečetných součástí trhu poštovních služeb, tudíž se jedná o poštovní službu. V zákoně o poštovních službách není výslovně stanoveno, že by expresní zásilková služba nespádala mezi služby poštovní a z § 2 písm. o) téhož zákona pouze vyplývá, že jejím účelem je především rychlejší dodání poštovních zásilek. Trh expresních zásilkových služeb je vnímán jako samostatný trh pouze pro uplatňování pravidel hospodářské soutěže, ale jinak je součástí celého trhu poštovních služeb. Relevantní je věcná povaha poskytovaných služeb, nikoli označení smluv, na jejichž základě jsou takové služby poskytovány. Směrnice 97/67/ES expresní služby pouze kvalitativně odlišuje od služeb univerzálních, resp. v minulosti spadajících do monopolu určenému držiteli poštovní licence, nevymezuje je ale jako služby odlišné od služeb poštovních, přičemž obě tyto podmnožiny – univerzální služba i ostatní poštovní služby – jsou poštovními službami. Žalovaný vyjádřil názor, že implementace směrnice 97/67/ES do českého právního řádu proběhla řádně a zákon o poštovních službách jím byl vyložen v souladu s evropským právem a judikaturou. Ke kompenzačnímu příspěvku dle § 34c odst. 5 zákona o poštovních službách žalovaný uvedl, že předmětem řízení v této věci nebylo, zda je žalobce povinen platit kompenzační příspěvek. Žalobní bod vztahující se ke kompenzačnímu příspěvku žalovaný považoval za zcela zavádějící a nepodstatný, neboť nesouvisí s předmětem samotného řízení. K návrhu žalobce na předložení předběžných otázek SDEU žalovaný uvedl, že tento návrh je předčasný a nedůvodný, neboť napadeným rozhodnutím nebyla ukládána žádná povinnost podle zákona o poštovních službách, která by byla v rozporu se směrnicí. Žalovaný navrhl, aby soud žalobu zamítl.
15. Na vyjádření žalovaného reagoval žalobce replikou, ve které rozvinul své úvahy vyjádřené již v žalobě. Zopakoval, že směrnice 97/67/ES byla do českého zákona o poštovních službách implementována nesprávně. Žalobce uvedl, že pod záminkou zvýšení kvality byli soukromí poskytovatelé poštovních i jiných služeb pod hrozbou citelných sankcí podrobeni nové a nadbytečné regulaci zákona o poštovních službách, což bylo v rozporu s liberalizací evropského poštovního trhu, proklamovanou směrnicí 97/67/ES. Členské státy mohly v zájmu liberalizace přijmout méně restriktivní právní úpravu poštovních služeb, než jaká byla uvedena ve směrnici 97/67/ES, nikoli naopak. Čeští zákonodárci novelou zákona o poštovních službách, to je zákonem č. 221/2012 Sb., účinnou od 1. 1. 2013 fakticky přispěli k omezení trhu expresních zásilkových služeb a poštovních služeb. Žalobce nemůže být považován za poskytovatele poštovních služeb, protože většina povinností s tím spojených, je v rozporu se směrnicí 97/67/ES. Z důvodu rozpornosti zákona o poštovních službách se směrnicí 97/67/ES a s ohledem na praktické dopady základních požadavků podle čl. 2 odst. 19 a čl. 9 odst. 1 do národních právních řádů, a s ohledem na to, že zatím neexistuje judikatura SDEU, je nutno dle žalobce položit SDEU předběžné otázky, jejichž formulaci žalobce oproti znění navrhovanému v žalobě, pozměnil takto:
 - (1) Je třeba směrnice č. 97/67/ES, 2002/39/ES a 2008/6/ES, zejména znění článku 7 a článku 9 směrnice 97/67, vykládat tak, že poskytovatelům poštovních služeb (včetně poskytovatelů expresních zásilkových služeb s přidanou hodnotou dle recitálu č. 17 a 18 směrnice č. 97/67), kteří poskytují služby nespádající do oblasti všeobecných služeb, může být uložena povinnost získat všeobecné oprávnění pouze

za účelem dodržování základních požadavků dle čl. 2.19 směrnice 97/67, a proto po těchto poskytovatelích nelze požadovat získání takového všeobecného oprávnění, se kterým jsou spojeny povinnosti související s vyměřením výše příspěvku do vyrovnávacího fondu a povinnost takový příspěvek platit dle čl. 7 směrnice 97/67?

- (2) Je třeba směrnice č. 97/67, 2002/39/ES a 2008/6/ES vykládat tak, že jiné povinnosti než by plynoucí z čl. 2.19 směrnice č. 97/67 (základní požadavky) nelze uložit poskytovatelům poštovních služeb dle čl. 9.1 směrnice 97/67 (tedy poskytovatelům nespádajících do oblasti všeobecných služeb)?

16. V duplice na vyjádření žalobce žalovaný odkázal na stanovisko generálního advokáta Paola Mengozziho ve věci C-2/15 (DHL Express Austria GmbH v Post-Control-Kommission), kde se generální advokát vyjadřoval k možnosti ukládat některé povinnosti všem provozovatelům poštovních služeb. Žalovaný uvedl, že některé z povinností označených žalobcem jakožto excesivní (§ 32b, § 34c zákona o poštovních službách) byly novelou zákona o poštovních službách s účinností od 1. 1. 2016 zrušeny. Žalovaný uvedl, že pokládá položení předběžných otázek SDEU za předčasné, neboť správní řízení o stanovení podílů na trhu nebylo dosud pravomocně ukončeno.
17. V doplnění svého vyjádření žalovaný poukázal na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu vydané v obdobné věci ze dne 21. 9. 2017, č. j.: 2 As 121/2016-71, jímž byla zamítnuta kasační stížnost žalovaného a potvrzen rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 3. 2016, č. j.: 11 A 197/2013-96. Žalovaný zdůvodnil, proč setrvává na svém stanovisku, tj. že expresní zásilkové služby spadají mezi poštovní služby ve smyslu zákona o poštovních službách a směrnice 97/67/ES. Dále žalovaný uvedl, že pokud by se soud v této věci přiklonil k závěrům uvedeným v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 9. 2017, č. j.: 2 As 121/2016-71, má za to, že je nutné SDEU položit následující předběžné otázky:

- (1) Je třeba článek 1 první odrážka a článek 2 bod 1 směrnice 97/67/ES vykládat tak, že do věcné působnosti daných ustanovení spadá každá služba zahrnující výběr, třídění, přepravu a dodávání adresných poštovních zásilek (čl. 2 bod 6), a že taková služba může být poskytována pouze poskytovatelům poštovních služeb na základě vnitrostátního oprávnění zavedeného podle čl. 9?
- (2) Brání směrnice 97/67/ES, zejména její článek 9 odst. 2 druhý pododstavec druhá odrážka, vnitrostátní právní úprava, podle níž jsou poskytovatelé jiných než všeobecných poštovních služeb povinni poskytnout poštovní službu tomu, kdo její poskytnutí (uzavření smlouvy) v mezích poštovních podmínek (veřejného návrhu smlouvy) a způsobem v nich stanoveným požaduje?

V dalším svém vyjádření žalovaný odkázal na odstavce 41 – 49, 78 – 86 stanoviska generálního advokáta Manuela Campose Sánchez-Bordony ze dne 28. 11. 2017, které bylo přednesené ve spojené věci C-259/16 a C-260/16, kdy mezi stranami žalobců byla mezi jinými i společnost United Parcel Service Italia Ups Srl (věc C-260/16), kde se generální advokát zabýval charakterem podniků zajišťujících expresní doručovací služby a významem a úlohou vyrovnávacího fondu. Ve svém vyjádření ze dne 2. 7. 2018 žalovaný odkázal na rozsudek SDEU ze dne 31. 5. 2018, vydaném ve spojené věci C-259/16 a C-260/16, kdy mezi stranami žalobců byla mezi jinými i společnost United Parcel Service Italia Ups Srl, který dle žalovaného potvrdil jeho závěry, když žalobce považoval za poskytovatele poštovních služeb

Při ústním jednání zástupce žalobce setrval na žalobních námitkách. Poukázal na to, že na rozdíl od směrnice, která směřovala k liberalizaci trhu, žalovaný svým výkladem kurýrní služby bez opory v předpisech zařadil mezi poštovní služby, když tyto podléhají regulaci a pro provozovatele z toho vyplývá řada povinností. Navrhl zrušení napadeného rozhodnutí a vrácení věci k dalšímu řízení. Zástupkyně žalovaného s odkazem na odůvodnění napadeného rozhodnutí a na vyjádření k žalobě zdůraznila, že byl ze strany žalovaného respektován euro konformní výklad směrnice. Poukázala na rozsudky SDEU potvrzující správnost vyjádřeného názoru. Povinnosti vyplývající ze zákona pro subjekty poskytující poštovní služby nejsou pro posouzení zákonnosti napadeného rozhodnutí právně významné, když předmětem řízení je pouze to, zda se u žalobce jedná o poskytování poštovních služeb či nikoli. Navrhla zamítnutí žaloby jako nedůvodné.

Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí a jemu předcházející řízení před správními úřady obou stupňů z hlediska žalobních námitek, uplatněných v podané žalobě a při přezkoumání vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání napadeného rozhodnutí (§ 75 s.ř.s.) a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.

18. Předmětem sporu v dané věci bylo, zda expresní zásilkové služby poskytované žalobcem spadají pod zákon o poštovních službách a zda se tedy jedná o poštovní služby ve smyslu tohoto zákona. Městský soud v Praze již v obdobné věci rozhodoval rozsudkem ze dne 29. 3. 2016, č. j. 11A 197/2013 – 96, či rozsudkem ze dne 25. 5. 2017, č. j. 6A 149/2015 – 48. Nejvyšší správní soud pak v obou případech rozhodoval o kasačních stížnostech podaných žalovaným tak, že tyto v obou případech zamítl (viz rozhodnutí NSS ze dne 21. 9. 2017, č. j. 2 As 121/2016 – 71, rozhodnutí NSS ze dne 13. 12. 2017, č. j. 1 As 207/2017 – 61). Ani v této věci soud neshledal důvody pro to, aby se odchýlil od závěrů vyslovených v uvedených rozsudcích.
19. V první řadě je třeba uvést, že do zákona o poštovních službách byla zákonem č. 221/2012 Sb. s účinností od 1. 1. 2013 implementována mimo jiné i směrnice 67/97/ES. Po novelizaci byla definice poštovní služby stanovena v 2 odst. 2 a 3 zákona o poštovních službách tak, že poštovní službou je 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 (odst. 2). Poštovní službou není: a) přeprava poštovních zásilek, pokud je vykonávána osobou, která k těmto zásilkám současně neprovedla poštovní podání, třídění nebo dodání, b) služba obdobná poštovní službě, která je vykonávána odesílatelem nebo s ním propojenou osobou (odst. 3). Definice poštovní služby podle směrnice 97/67/ES se nachází v čl. 2. Podle článku 2 bod 1 poštovními službami se rozumí služby zahrnující výběr, třídění, přepravu a dodávání poštovních zásilek. Podle článku 2 bod 1a poskytovatelem poštovních služeb se rozumí podnik poskytující jednu nebo více poštovních služeb. Ze zákonné definice poštovních služeb obsažené v zákoně o poštovních službách se podává, že výchozím bodem, tedy zda je možné poštovní službu definovat jako poštovní, je existence poštovní smlouvy (viz dále). Podstatné náležitosti poštovní smlouvy jsou uvedeny v § 5 odst. 1 zákona o poštovních službách, kde je stanoveno, že poštovní smlouvou se provozovatel zavazuje odesílateli, že dodá poštovní zásilku nebo peněžní částku z místa poštovního podání sjednaným způsobem příjemci do místa uvedeného v adrese, a odesílatel se zavazuje, není-li sjednáno jinak, uhradit provozovateli dohodnutou

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

20. Směrnice 97/67/ES byla zaměřena primárně na regulaci všeobecných poštovních služeb (v intencích zákona o poštovních službách se jedná o tzv. základní služby), což vyplývá již z preambule této směrnice. Podle článku 9 odst. 2 směrnice 97/67/ES pro služby, které nespádají do oblasti všeobecných služeb, mohou členské státy zavést všeobecná oprávnění v rozsahu nezbytném pro zaručení souladu se základními požadavky. Jinými slovy to znamená, že členský stát měl na výběr, jakým způsobem svou regulaci v oblasti tzv. poskytovatelů ostatních služeb (např. žalobce), tj. těch, kteří sice provádějí služby zahrnující výběr, třídění, přepravu a dodávání poštovních zásilek, ale přitom jde o služby nevyjmenované v článku 3 odst. 4 směrnice 97/67/ES, koncipovat. V případě, že se členský stát rozhodl tyto poskytovatele regulovat formou tzv. všeobecného oprávnění ve smyslu této směrnice (viz článek bod 14), pak tak mohl učinit pouze v rozsahu nezbytném pro zaručení souladu se „základními požadavky“ (viz čl. 9 odst. 2, čl. 2 odst. 19 směrnice 97/67/ES). Český zákonodárce využil možnosti dané směrnicí a tzv. poskytovatele ostatních služeb regulaci zákonem o poštovních službách nepodrobil.
21. K tomu lze citovat následující z důvodové zprávy k novele zákona č. 221/2012 Sb.: *Poštovní směrnice dále stanoví, že ve všech členských státech musí být zajištěny všeobecně dostupné a přiměřeně kvalitní základní služby. Stanoví však pouze jejich povinný minimální rozsah; je věcí členských států, zda do nich zařadí i další služby, jež do povinného minima nespádají. Poštovní směrnice pak obsahuje pouze nejdůležitější kvalitativní požadavky kladené na základní služby; další požadavky jsou závislé na rozhodnutí každého členského státu. Je proto zákonitě, že se právní úprava v těch státech, které již k liberalizaci přistoupily (původní členské státy EU), navzájem liší. Je zjevné, že neexistuje jediný, univerzální model, který by vyhovoval přinejmenším většině členských států. To přitom platí i o původních členských státech, které jsou v rozvoji poštovního trhu dále než nově přijaté členské státy. I v původních členských státech je proto hledání optimální úpravy budoucí funkce liberalizovaného trhu svým způsobem krokem do neznáma. O to obtížnější je hledání správného nastavení poměrů na českém poštovním trhu.*
22. Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 21. 9. 2017, č. j. 2 As 121/2016 – 71, bod 41 uvedl: *zákonem o poštovních službách jsou regulovány pouze 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). Od druhého ze jmenovaných rysů poštovních služeb tak, jak je chápe český zákon, nelze odhlédnout právě proto, že jazykové vyjádření i sledovaný účel nenechávají prostor pro pochybnosti o tom, že se jedná o rys podstatný a zákonodárcem zamýšlený. K tomu viz též bod 43 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2017, č. j. 1 As 207/2017 – 61.*
23. V bodě 45 svého rozsudku ze dne 21. 9. 2017, č. j. 2 As 121/2016 – 17 Nejvyšší správní soud uvedl: *[45] Vzhledem k tomu, že jedním z obligatorních znaků poštovních služeb ve smyslu zákona o poštovních službách 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 zákona o poštovních službách ve spojení s jeho § 4 a § 5 tak, že tento zákon dopadá pouze na poštovní služby poskytované tzv. určenými poskytovateli všeobecných poštovních služeb ve smyslu*

poštovní směrnice. Výklad žalovaného, že každou smlouvu, kterou jakýkoli poskytovatel (směrnice rozlišuje tři druhy poskytovatelů – určení poskytovatelé všeobecných služeb, poskytovatelé nabízející služby spadající mezi všeobecné, poskytovatelé ostatních poštovních služeb – viz bod 29 rozsudku NSS ze dne 21. 9. 2017, č. j. 2 As 121/2016 – 71) uzavře ohledně jím poskytovaných služeb bez ohledu, zda se jedná o všeobecné poštovní služby či ostatní poštovní služby, je třeba považovat za poštovní smlouvu ve smyslu zákona o poštovních službách, nelze akceptovat. Ohledně poskytování ostatních poštovních služeb (podání, třídění, přeprava a dodání zásilky) lze totiž uzavřít řadu jiných smluvních typů – např. smlouvu zasílatelskou, smlouvu o přepravě věci atd. Lze odkázat na následující argumentaci Městského soudu v Praze z rozsudku ze dne 25. 5. 2017, č. j. 6 A 149/2015 – 48: [27] Výklad, který v daném případě poskytl žalovaný, tak je příliš zjednodušující a pomíjí shora naznačené souvislosti pramenící z možností uzavřít tyto smlouvy podle občanského zákoníku, čímž však rovněž pomíjí smluvní volnost obou účastníků smluvního vztahu upravit si svá práva a povinnosti, která musí být rovněž respektována. Není možné bez dalšího vycházet z toho, že pokud dva smluvní subjekty uzavřou zasílatelskou smlouvu podle ust. § 2471 a násl. občanského zákoníku, kdy jejich vůle směřuje k uzavření tohoto smluvního typu výslovně upraveného občanským zákoníkem a mající své historické zakotvení v obchodním styku, že zároveň touto smlouvou uzavřeli poštovní smlouvu podle ust. § 4 odst. 2 zákona o poštovních službách, neboť k uzavření poštovní smlouvy vůle stran nesměřovala. Výklad, z něhož vychází žalovaný, pomíjí skutečnost, že účastníci nechtěli poštovní smlouvu uzavřít, když chtěli svá práva a povinnosti podřídít jinému právnímu režimu (např. smlouvy zasílatelské, nebo smlouvě o přepravě věci), nelze je tak bez dalšího nutit k tomu, aby svá práva a povinnosti podřídili úpravě a vymezení poštovní smlouvy (kde jsou práva vymezena v ust. § 7 zákona o poštovních službách) a znemožnit jim uzavřít smlouvu jinou, jejíž uzavření však právní řád umožňuje. Jak je patrné již z označení tohoto institutu – i poštovní přeprava se zakládá uzavřením smlouvy, tedy poštovní smlouvy, proto vůle jednotlivých smluvních stran k uzavření určité smlouvy nemůže být přehlédnuta jako nepodstatná, a musí být vykládána s ohledem na to, zda účastníci chtěli uzavřít smlouvu poštovní nebo jinou. [28] Kromě velmi těžko řešitelných právních konfliktů, které výklad žalovaného představuje v oblasti soukromoprávních vztahů mezi jednotlivými smluvními subjekty (kdy ty jsou nuceny uzavřít poštovní smlouvu, ačkoliv jejich vůle může směřovat k uzavření jiného smluvního typu), pak tento výklad rovněž nerespektuje veřejnoprávní regulaci příslušného podnikání, resp. živnosti. Zákonodárce zákonem č. 221/2012 Sb. sice vyňal oblast poštovních služeb z aplikace živnostenského zákona a podřídil ji režimu zákona o poštovních službách, zároveň však nezrušil jako živnost volnou zasílatelství. Tuto živnost i nadále ponechal jako živnost volnou, podřízenou živnostenskému zákonu, proto i v oblasti veřejného práva ji nadále vymezuje a žalovanému nedává žádnou zákonnou kompetenci tuto živnost nějak regulovat (tu mají nadále živnostenské úřady). 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 zasílatelství podle živnostenského zákona, nelze bez dalšího vycházet z toho, že nějaká část této činnosti (v rozhodnutí není prozatím jasné řečeno, která část takové činnosti, neboť v odůvodnění napadeného rozhodnutí tato část rozkladové námitky nebyla nijak hodnocena) vlastně zasílatelstvím není a jedná se o poštovní službu, když zároveň jednoznačná definice poštovní služby neexistuje (jak bylo shora uvedeno, ust. § 1 odst. 2 zákona o poštovních službách je pouze příkladným vymezením jednotlivých součástí poštovní služby, samotná definice této služby, když už ji zákon sám nenabízí nepochopitelně ani ve svém ust. § 2, je však možná pouze

při respektu k dalším aspektům této služby jako služby poštovní, jak bylo shora uvedeno – např. povinnost uzavřít poštovní smlouvu podle ust. § 4 odst. 2 zákona o poštovních službách).

24. Na výše uvedeném nemůže nic změnit ani rozsudek SDEU ze dne 31. 5. 2018, ve spojených věcech C-259/16 a C-260/16, který se týkal výkladu článku 2 bodů 1, 1a, 6 a 19, čl. 17 odst. 4, jakož i čl. 9 odst. 1 a 2 směrnice 97/67, kdy v rámci odpovědi na předběžné otázky předloženými italskou soudní instancí SDEU nastínil širokou interpretaci pojmu poštovních služeb podle směrnice 97/67/ES. SDEU zde sice mimo jiné konstatoval, že služby expresních zásilek považuje dlouhodobě ve své judikatuře za poštovní služby ve smyslu článku 2 bodu 1 směrnice 97/67/ES (viz i rozsudky SDEU ze dne 13. 10. 2011, C-148/10, DHL International, body 30 a 52, ze dne 16. 11. 2016, C-2/15, DHL Express, bod 31, ze dne 15. 6. 2017, C-368/15, Ilves Jakelu), v těchto případech však tamní vnitrostátní právní úprava na rozdíl od české právní úpravy přistoupila k regulaci tzv. poskytovatelů ostatních služeb, tj. těch, kteří neposkytují tzv. všeobecné služby či základní služby, byť tak nemohla učinit nad rámec předvídaný v čl. 9 odst. 1 ve spojení s čl. 2 odst. 19 směrnice 97/67.
25. Ostatně již Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 21. 9. 2017, č. j. 2 As 121/2016 – 71, bod 51 uvedl: *Bude-li český zákonodárce zvažovat přijetí právní úpravy, která žalovanému umožní dohlížet či kontrolovat činnost i jiných než tzv. určených poskytovatelů poštovních služeb, pak je v první řadě třeba, aby taková právní úprava byla v souladu se zněním a účelem poštovní směrnice a aby povinnosti, které případně budou poskytovatelům poštovních služeb uloženy, byly stanoveny tak, aby obstály v testu proporcionality a nepřekročily hranici povoleného omezení ústavně zaručeného práva podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost (čl. 26 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod)...* Je totiž zřejmé, že pokud by poskytovatelé jiných služeb ve smyslu směrnice 97/67/ES byli podrobeni české právní úpravě zákonem o poštovních službách, pak by to pro tyto poskytovatele znamenalo i řadu povinností v tomto zákoně uvedených (viz např. § 4 odst. 1, 2 zákona o poštovních službách; viz též bod V.5. rozsudku NSS ze dne 21. 9. 2017, č. j. 2 As 121/2016 – 71), které by v testu proporcionality z pohledu článku 9 odst. 1 a článku 2 odst. 19 směrnice 97/67/ES neobstály. Pakliže některé z těchto povinností byly ze zákona o poštovních službách dalšími novelizacemi vypuštěny, pak to na věci nic nemění, neboť jak bylo uvedeno výše, soud při svém rozhodování vychází z právního stavu, který tu byl v době vydání napadeného rozhodnutí (§ 75 s.ř.s.)
26. Co se týče tzv. kompenzačních plateb podle § 34c odst. 5 zákona o poštovních službách (*Plátcem je každý provozovatel, který poskytuje poštovní služby nebo zahraniční poštovní služby na území České republiky.*), šlo v intencích směrnice 97/67/ES o tzv. vyrovnávací fond (body 27, 28 preambule a čl. 7 směrnice), lze poukázat na rozsudek SDEU ze dne 16. 11. 2016 ve věci C-2/16, DHL Express (Austria) GmbH proti Post-Control-Kommission, Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie. SDEU v tomto rozsudku, vydaném více než rok po podání žaloby, v rámci položených předběžných otázek ohledně posouzení souladu rakouské vnitrostátní úpravy se směrnicí 97/67/Es, uvedl, že článek 9 odst. 2 druhý podstavec čtvrtá odrážka směrnice nebrání takové vnitrostátní právní úpravě, která ukládá všem poskytovatelům služeb v poštovním odvětví, včetně těch, kteří neposkytují poštovní služby spadající do oblasti všeobecných služeb, povinnost přispívat na financování orgánu pověřeného regulací tohoto odvětví.
27. Soud závěrem uvádí k návrhu žalobce a žalovaného na položení předběžných otázek SDEU, že tento krok není v této etapě soudního přezkumu na místě. V první řadě není

soudem, jehož povinností by bylo předběžnou otázku položit. Odpovědi na otázky vyřčené žalobcem lze najít ve stávající judikatuře a městský soud na ně odpovídá i v odůvodnění tohoto rozsudku.

Soud z výše uvedených důvodů shledal žalobu důvodnou, a proto napadené rozhodnutí podle § 78 odst. 1 s.ř.s. pro nezákonnost zrušil a věc žalovanému vrátil k dalšímu řízení. Právní názorem vysloveným v tomto zrušujícím rozsudku je v dalším řízení správní orgán vázán (§ 78 odst. 5 s.ř.s.).

Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s.ř.s., když žalobce měl ve věci úspěch. Náklady řízení představuje zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč, odměna advokátovi za 3 úkony právní služby (příprava a převzetí zastoupení, sepsání žaloby, účast při jednání) po 3 100 Kč a 3x režijní paušál po 300 Kč (§ 7, § 9 odst. 3 písm.f/, § 11 odst. 1 a § 13 odst. 3 vyhl. č.177/1996 Sb.). Pokud se jedná o repliku žalobce na vyjádření žalovaného, tato nebyla soudem přímo vyžádána a neobsahovala žádné nové skutečnosti, které by měly vliv na posouzení věci. Protože zástupcem žalobce je advokát, který je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se odměna o částku odpovídající dani, kterou je tento povinen z odměny za zastupování a z náhrad hotových výdajů odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty (§ 57 odst. 2 s.ř.s.). Částka daně činí 2 142 Kč. Náklady řízení tedy celkem činí 15 342 Kč.

Poučení:

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

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha dne 30. září 2019

Karla Cháberová v. r.
předsedkyně senátu