



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Aleše Roztočila a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobkyně: **General Logistics Systems Czech Republic s.r.o.**, IČ 26087961, se sídlem Průmyslová 5619/1, Jihlava, zast. JUDr. Zdeňkem Kratochvílem, advokátem, se sídlem Královský vršek 4762/25, Jihlava, proti žalovanému: **Český telekomunikační úřad**, se sídlem Sokolovská 219, Praha 9, o žalobě proti rozhodnutí předsedy Rady žalovaného ze dne 12. 11. 2013, č. j. ČTÚ-83 613/2013-603, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 6. 2. 2019, č. j. 10 A 10/2014 - 102,

takto:

- I. Kasační stížnost se zamítá.**
- II. Žalovaný je povinen** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti částku ve výši 4.114 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám advokáta JUDr. Zdeňka Kratochvíla.

Odůvodnění:

I. Shrnutí předcházejícího řízení

[1] Předseda Rady žalovaného rozhodnutím ze dne 12. 11. 2013, č. j. ČTÚ-83 613/2013-603, zamítl rozklad a potvrdil rozhodnutí ze dne 10. 7. 2013, č. j. ČTÚ-51 313/2013-610/III. vyř., kterým žalovaný podle § 37 odst. 3 písm. d) zákona č. 29/2000 Sb., o poštovních službách a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o poštovních službách“), rozhodl, že služby žalobkyně poskytované pod obchodními názvy Business Parcel, Business Small Parcel, Euro Business Parcel, Euro Business Small Parcel a Global Business Parcel podle Všeobecných podmínek účinných od 1. 6. 2013 jsou poštovními službami.

[2] Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) rozsudkem ze dne 6. 2. 2019, č. j. 10 A 10/2014 - 102, zrušil rozhodnutí předsedy Rady žalovaného i rozhodnutí žalovaného a vrátil mu věc k dalšímu řízení.

[3] V odůvodnění tohoto rozsudku městský soud s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 9. 2017, č. j. 2 As 121/2016 - 71, uvedl, že pro uzavírání poštovní smlouvy je klíčové, zda provozovatel hodlá vystupovat jako poskytovatel poštovní služby. Taková osoba musí zpřístupnit poštovní podmínky v každé své provozovně a rovněž způsobem umožňujícím dálkový přístup. Tímto zpřístupněním poštovních podmínek nabízí každému uzavření poštovní smlouvy, kterou je následně povinna sjednat. Provozovatel se poštovní smlouvou zavazuje dodat sjednaným způsobem zásilku adresátovi, za což mu odesílatel hradí dohodnutou cenu. Nezbytným předpokladem k uzavření poštovní smlouvy je tedy projev vůle poskytovatele na realizaci poštovní služby každému formou předpokládanou zákonem a přijetí této nabídky kýmkoliv z neurčitého a nijak nespecifikovaného počtu osob, kdo se do provozovny či jiného zařízení dostaví a podáním zásilky vyjádří vůli poštovní smlouvu uzavřít a za její poskytnutí zaplatit dohodnutou cenu. Bez tohoto projevu vůle poskytovatele přitom nelze vůbec hovořit o nabídce k uzavření poštovní smlouvy a tedy ani o její věcné náplni spočívající zpravidla v podání, třídění a přepravě poštovní zásilky prostřednictvím poštovní sítě za účelem dodání zásilky příjemci.

[4] Podle městského soudu se sice oba správní orgány ve svých rozhodnutích věnovaly povaze poskytovaných služeb a učinily závěr, že se obsahově jedná o činnosti typické pro poštovní služby vyjmenované v ustanovení § 1 odst. 2 zákona o poštovních službách, avšak nezabývaly se dostatečně klíčovou otázkou, zda byly tyto služby vykonávány v rámci sjednané poštovní smlouvy ve smyslu zákona o poštovních službách. Žalobkyně přitom nikdy netvrdila, že uzavírala se svými klienty poštovní smlouvy. Správní spis obsahuje pouze jeden doložený smluvní typ, na základě něhož žalobkyně poskytuje svým zákazníkům služby, a to zasílatelskou smlouvu. Pokud ji žalovaný považoval za poštovní smlouvu, pak žalovaný nedostatečně posoudil otázku rozlišení jejích definičních znaků od zasílatelské smlouvy a přepravních smluv jako zákonem výslovně upravených smluvních typů. Žalovaný se zejména nezabýval srovnáním předložené zasílatelské smlouvy s procesem uzavírání poštovní smlouvy podle § 4 zákona o poštovních službách. Přitom žalobkyně uplatnila námitku o nesjednávání poštovních služeb v rozkladu proti prvoinstančnímu rozhodnutí. Oba správní orgány tedy nedostatečně odůvodnily svůj závěr o poskytování poštovních služeb žalobkyní. Tím zatížily svá rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalobkyně

[5] Proti uvedenému rozsudku podal předseda Rady žalovaného (dále jen „stěžovatel“) včasnou kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

[6] V ní namítl, že městský soud vycházel při posouzení věci primárně z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 9. 2017, č. j. 2 As 121/2016 - 71. Závěry v něm

pokračování

obsažené jsou však rozporné, a proto lze pochybovat o správnosti výkladu zákona o poštovních službách i v nyní projednávané věci. Nejvyšší správní soud totiž v uvedeném judikátu sice připustil, že existují i jiní poskytovatelé poštovních služeb než držitel poštovní licence, kterým je Česká pošta, s.p. (dále jen „Česká pošta“), současně však konstatoval, že na zmíněné poskytovatele zákon o poštovních službách nedopadá. Podle stěžovatele však není zřejmé, jak má být zajištěno plnění povinností České republiky plynoucích ze směrnice Evropského parlamentu a Rady 97/67/ES ze dne 15. 12. 1997 o společných pravidlech pro rozvoj vnitřního trhu poštovních služeb Společenství a zvyšování kvality služby (dále jen „poštovní směrnice“), jestliže nelze zákon o poštovních službách na zmíněné subjekty vztáhnout. Ve své podstatě tak pozbývá smyslu i rozhodování v pochybnostech o tom, zda určité služby představují poštovní služby.

[7] Stěžovatel také namítl, že městský soud nesprávně vyložil požadavek zákona o poštovních službách, který spočívá v uzavření poštovní smlouvy s každým, kdo její uzavření v mezích poštovních podmínek a způsobem v nich stanoveným požaduje. Nastíněný požadavek totiž nesměřuje k tomu, aby všichni poskytovatelé poštovních služeb byli povinni zajistit poskytování základních, resp. všeobecných poštovních služeb, jako je tomu u České pošty.

[8] Rovněž tak stěžovatel namítl, že podle čl. 3 poštovní směrnice musí být všeobecné poštovní služby dostupné každému, na celém území, každý pracovní den, za dostupné ceny a ve stanovené kvalitě. Charakter všeobecných poštovních služeb je přitom vymezen i v recitálu 12 poštovní směrnice. Naproti tomu zákon o poštovních službách ponechává provozovatelům dostatečnou volnost, neboť si mohou v poštovních podmínkách stanovit způsob a meze, za kterých je možné poštovní smlouvu uzavřít. Jinými slovy, ostatní provozovatelé odlišní od držitele poštovní licence České pošty nemají povinnost nabízet poštovní služby na celém území, každý pracovní den, za dostupné a nákladově orientované ceny, prostřednictvím sítě provozoven a poskytovat své služby ve stanovené kvalitě. Podle stěžovatele proto provozovatel není povinen podle poštovního zákona uzavřít poštovní smlouvu s úplně každým, ale jen s tím, kdo její uzavření v mezích poštovních podmínek a způsobem v nich stanoveným požaduje. Přitom zákon o poštovních službách výslovně nestanoví, jak tyto meze a způsob mají nebo mohou být nastaveny. Stanovení povinnosti poskytnout poštovní službu každému tak lze chápat jen jako požadavek na zajištění dostupnosti všech poštovních služeb tomu, kdo bude požadovat po provozovateli uzavření poštovní smlouvy v mezích poštovních podmínek a způsobem v nich stanoveným a zakotvit v případě poštovních služeb požadavek na vyloučení možnosti diskriminovat některé uživatele. Stanovení povinnosti uzavřít poštovní smlouvu s každým proto nejde nad rámec možností stanovených směrnicí, když i z rozsudku Soudního dvora Evropské unie ze dne 16. 11. 2016 ve věci C-2/15 *DHL Express (Austria)*, bod 26, jednoznačně vyplývá, že toto ustanovení se vztahuje na všechny provozovatele poštovních služeb. Skutečnost, že poskytovatel poštovních služeb cílí na určitý okruh zákazníků (např. na podnikatele), ještě nečiní z jeho služeb služby nepoštovní.

[9] Podle další stížnostní námitky poštovní směrnice nestanoví, že by znakem poštovní služby byla kontraktační povinnost tak, jak ji chápe Nejvyšší správní soud například v rozsudku ze dne 13. 12. 2017, č. j. 1 As 207/2017 - 67. Soudní dvůr Evropské unie přitom v rozsudku ze dne 31. 5. 2018 ve spojených věcech C-259/16 a C-260/16 *Confetra* nedospěl

k závěru, že by poštovní směrnice neobsahovala definici poštovní služby nebo že by tato definice byla jakkoliv neurčitá. Namísto toho Soudní dvůr při výkladu pojmu poštovní služba zcela odkázal na její definici obsaženou v čl. 2 odst. 1 poštovní směrnice jakožto služby zahrnující výběr, třídění, přepravu a dodávání poštovních zásilek, tedy na její věcnou náplň. Na základě takového vymezení poštovní služby pak vyložil i definici poskytovatele poštovní služby. Z citovaného rozsudku Soudního dvora tak vyplývá, že kritériem pro rozlišení poštovních služeb od služeb jiných je věcná náplň takové činnosti, a proto je klíčové zkoumat, zdali daný podnik poskytuje služby spočívající ve výběru, třídění, přepravě a dodávání poštovních zásilek.

[10] Stěžovatel i s ohledem na zásadní dopad závěrů výše uváděných rozsudků do oblasti podnikání v oblasti poštovních služeb vyzval Nejvyšší správní soud, aby předložil Soudnímu dvoru Evropské unie předběžné otázky, jejichž zodpovězení je nezbytné k odpovědnému posouzení věci. Současně Nejvyššímu správnímu soudu navrhl, aby zrušil rozsudek městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[11] Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že se závěry napadeného rozsudku souhlasí. Definice poštovních služeb není zcela zřejmá ani poté, co se touto otázkou zabýval Soudní dvůr Evropské unie. Podle žalobkyně je přitom v projednávaném případě problematická primárně interpretace české právní úpravy. Stěžovatel nesprávně odmítá přijmout závěry Nejvyššího správního soudu, které vycházejí z premisy, že k poskytování poštovních služeb musí docházet z vůle konkrétního podnikatele, který se dobrovolně podřídí režimu poštovního zákona. Pokud však takto podnikatel učinit nechce, neměl by jej stát k takovému kroku nutit. Činnost žalobkyně je založena na individuálním přístupu k jednotlivým klientům, přičemž podmínky spolupráce se v různých případech liší. Je tudíž nemožné vytvořit všeobecné podmínky vhodné pro všechny potenciální klienty. Žalobkyně tak setrvala na názoru, že poštovní služby neposkytuje. Proto navrhla zamítnutí kasační stížnosti.

III. Posouzení kasační stížnosti

[12] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti. V kasační stížnosti stěžovatel označil důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[13] Podle tohoto ustanovení „[k]asační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.“ Nesprávné právní posouzení spočívá buď v tom, že na správně zjištěný skutkový stav je aplikován nesprávný právní předpis, popř. je sice aplikován správný právní předpis, ale tento je nesprávně vyložen.

[14] V nyní projednávané věci je sporná právní otázka, zda pro posouzení povahy služeb, které žalobkyně poskytovala pod obchodními názvy Business Parcel, Business Small Parcel, Euro Business Parcel, Euro Business Small Parcel a Global Business Parcel podle Všeobecných podmínek účinných od 1. 6. 2013, je rozhodné jejich vykonávání v rámci sjednané poštovní smlouvy ve smyslu zákona o poštovních službách. Po kladné odpovědi

pokračování

na tuto otázku totiž městský soud dospěl k závěru o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí správních orgánů obou stupňů, která se tímto podstatným hlediskem nezabývala.

[15] Výkladu příslušných ustanovení zákona o poštovních službách a poštovní směrnice se Nejvyšší správní soud věnoval v rozsudku ze dne 21. 9. 2017, č. j. 2 As 121/2016 - 76, z něhož městský soud v posuzované věci vycházel. V tomto judikátu se uvádí, že poštovní směrnice je zaměřena hlavně na regulaci všeobecných poštovních služeb. Jímí se podle čl. 2 odst. 1 rozumí služby zahrnující výběr, třídění, přepravu a dodávání poštovních zásilek. 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, která 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 musí všeobecné poštovní služby zahrnovat vnitrostátní i přeshraniční služby, 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.

[16] Podle zmíněného rozsudku poštovní směrnice rozlišuje mezi všeobecnými poštovními službami a ostatními poštovními službami. Z poštovní směrnice lze dále dovodit, že na trhu s poštovními službami mohou vystupovat tři skupiny poskytovatelů. Jednak jsou to určení poskytovatelé všeobecných poštovních služeb, jejichž prostřednictvím členské státy plní své povinnosti týkající se práva na všeobecnou poštovní službu plynoucí zejména z 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. Konečně 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 proto 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.

[17] Dále Nejvyšší správní soud v rozsudku sp. zn. 2 As 121/2016 konstatoval, že poštovní směrnice byla transponována do zákona o poštovních službách. Definice poštovní služby však nebyla převzata bez dalšího z poštovní směrnice. Podle § 1 odst. 2 zákona o poštovních službách se totiž poštovní službou rozumí 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. Osoba poskytující poštovní služby nebo zajišťující zahraniční poštovní služby je pro účely tohoto zákona provozovatelem, jak vyplývá z § 2 písm. c) zákona o poštovních službách. Tento zákon rozlišuje mezi základními poštovními službami, které vymezuje v ustanovení § 3, a službami ostatními, které nedefinuje. Do základních služeb zahrnuje všechny všeobecné služby vyjmenované v čl. 3 odst. 4 poštovní směrnice a přidává některé další, přičemž současně stanoví, že musí být zejména poskytovány trvale na celém území České republiky ve stanovené kvalitě za dostupné ceny každý pracovní den. Provozovatel základních i ostatních služeb je podle § 4 odst. 1 zákona o poštovních službách povinen zpřístupnit v každé své provozovně a rovněž způsobem umožňujícím dálkový přístup poštovní podmínky, čímž nabízí každému uzavření poštovní smlouvy. Podle odstavce druhého téhož ustanovení je takový provozovatel povinen uzavřít poštovní smlouvu s každým, kdo její uzavření v mezích poštovních podmínek a způsobem v nich stanovených požaduje. Ustanovení § 5 odst. 1 zákona o poštovních službách dále stanoví, 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 uhradit provozovateli dohodnutou cenu, není-li sjednáno jinak. Za poštovní smlouvu se přitom považuje jakákoliv smlouva, jejímž předmětem je poskytnutí poštovní služby.

[18] Zákonodárce tak podle uvedeného judikátu užívá 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. I přes nejasnost této definice však jazykový výklad shora citovaných ustanovení v jejich vzájemné souvislosti neponechává prostor pro pochybnosti o tom, že zákon o poštovních službách dopadá pouze na poštovní služby, které jsou poskytovány na základě poštovní smlouvy, přičemž uzavření takové smlouvy musí být umožněno v zásadě každému, kdo o to projeví zájem. Provozovatel ve smyslu zákona o poštovních službách si tak nemůže vybrat, komu své služby poskytne, neboť je povinen uzavřít poštovní smlouvu s kýmkoli, kdo se dostaví do jeho provozovny a v mezích a způsobem upraveným v poštovních podmínkách požádá o poskytnutí poštovní služby. Z tohoto zákona navíc vyplývá, že všichni provozovatelé musí mít veřejně přístupné provozovny, kde se uživatelé mohou seznámit s poštovními podmínkami a učinit návrh na uzavření poštovní smlouvy.

pokračování

Úmyslem zákonodárce tedy bylo stanovit všem poskytovatelům ve smyslu zákona o poštovních službách kontraktační povinnost a zakotvit tomu odpovídající právo uživatelů na poskytnutí poštovní služby. Proto lze učinit závěr, že zákonem o poštovních službách jsou regulovány pouze takové služby, které 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) a které současně 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). Od druhého ze jmenovaných rysů poštovních služeb tak, jak je chápe český zákon o poštovních službách, 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.

[19] Jelikož jedním z obligatorních znaků poštovních služeb ve smyslu zákona o poštovních službách je povinnost poskytnout poštovní službu, je podle rozsudku sp. zn. 2 As 121/2016 zapotřebí vykládat § 1 odst. 2 zákona o poštovních službách ve spojení s jeho § 4 a § 5 tak že tento zákon dopadá jen na poštovní služby poskytované určenými poskytovateli všeobecných poštovních služeb ve smyslu poštovní směrnice. Tím Česká republika dostala povinnosti zajistit, aby uživatelé mohli využívat práva na všeobecnou poštovní službu ve smyslu čl. 3 poštovní směrnice, což byl hlavní cíl, jehož mělo být unijní regulací poštovních služeb dosaženo. Licence k poskytování základních služeb podle § 3 zákona o poštovních službách, pod které spadají všeobecné poštovní služby ve smyslu poštovní směrnice, byla pro období do 31. 12. 2017 udělena rozhodnutím stěžovatele ze dne 22. 2. 2013, č. j. ČTÚ-562/2013-610/IV.vyř., dostupným na www.ctu.cz/zakladni-sluzby, České poště, která měla povinnost poskytovat je v tomto období na celém území České republiky ve stanovené kvalitě za dostupné ceny každý pracovní den. Na Českou poštu se zároveň vztahovala ustanovení § 1 odst. 2, § 4 a § 5 zákona o poštovních službách, podle nichž byla povinna poskytovat základní poštovní služby každému ve veřejně přístupné provozovně za předem stanovených poštovních podmínek. Česká pošta proto byla určeným poskytovatelem poštovních služeb ve smyslu čl. 4 poštovní směrnice. Zákon o poštovních službách dopadá také na další poštovní služby, které nebyly konkrétně vymezeny. Jelikož však i ty musí být dle § 1 odst. 2, § 4 a § 5 téhož zákona poskytnuty každému, mohl být jejich poskytovatelem do konce roku 2017 opět určený poskytovatel všeobecných služeb, jímž byla jen Česká pošta. Nikomu jinému totiž odpovídající licence podle § 21 zákona o poštovních službách udělena nebyla. Za tohoto stavu proto nebylo možné zákon o poštovních službách aplikovat vůči jinému subjektu působícímu na trhu s poštovními službami než na Českou poštu. I když zákon o poštovních službách nedopadal na jiné, než určené poskytovatele poštovních služeb, jímž byl v rozhodné době jen jeden subjekt, neznamená to, že by trh s poštovními službami nebyl otevřen i pro jiné poskytovatele a že by tedy nebylo dosaženo i druhého z neméně podstatných cílů unijní regulace, jímž je odstranění dřívějšího monopolního postavení národních poštovních operátorů a otevření trhu konkurenci. Zatímco totiž s účinností do 30. 6. 2000 byl trh s poštovními službami výhradním odvětvím a pouze stát měl právo na něm působit, v současné době již státu toto výhradní postavení nepřísluší. Na trh s poštovními službami proto mohli vstoupit další poskytovatelé a konkurovat České poště. Na tyto subjekty však, nejde-li o určené poskytovatele poštovních služeb, nebylo možné

aplikovat zákon o poštovních službách, neboť jimi poskytované služby nespádaly pod úzce pojatý předmět právní úpravy podle tohoto zákona.

[20] Od těchto 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 kontraktní 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.

[21] Dále není pro posouzení nyní projednávané věci 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 totiž je, že toto vymezení poštovní služby nebylo bez dalšího převzato do zákona o poštovních službách, který dopadá jen 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 za předem stanovených podmínek tak představuje druhý podstatný rys poštovních služeb, který český zákonodárce zamýšlel, což také výslovně vyjádřil. Takto vymezená definice poštovních služeb neumožňuje provést jiný eurokonformní výklad zákona o poštovních službách 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 zákona o poštovních službách by tak bylo v rozporu s jednoznačným zněním českého právního předpisu.

[22] Právní závěr učiněný v rozsudku sp. zn. 2 As 121/2016, podle něhož se zákon o poštovních službách vztahuje pouze na poštovní služby poskytované určenými poskytovateli všeobecných poštovních služeb, který byl učiněn na základě premisy, že pouze těmto subjektům může být stanovena kontraktní povinnost, by přitom neměl činit větší praktické problémy. Jak bylo rovněž uvedeno ve zmíněném judikátu, český

pokračování

zákonodárce v zákoně o poštovních službách nevyužil možnosti stanovit poskytovatelům poštovních služeb povinnost přispívat na financování činnosti národního regulačního orgánu a nezavedl ani křížové financování držitele poštovní licence České pošty, nýbrž úhradu čistých nákladů státem včetně předběžné (zálohové) úhrady těchto nákladů, jak vyplývá ze znění § 34b a násl. zákona o poštovních službách. Také z tohoto důvodu není nutné, aby všichni poskytovatelé služeb, jejichž obsahová náplň odpovídá vymezení pojmu poštovní služby podle poštovní směrnice, byli podrobeni režimu zákona o poštovních službách. V tomto směru postačí, když se tento zákon bude vztahovat na určené poskytovatele všeobecných poštovních služeb a další poskytovatelé poštovních služeb vymezení v poštovní směrnici budou tuto činnost vykonávat podle soukromoprávních předpisů, což ostatně žalobkyně v posuzované věci činila.

[23] Zvláštní senát zřízený podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, sice 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 zákona o poštovních službách. Nicméně 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 proto ani nebyla řešena otázka, zda se poštovní směrnice vztahuje i na ostatní poskytovatele poštovních služeb ve smyslu poštovní směrnice.

[24] Nejvyšší správní soud tedy ve shodě s rozsudkem sp. zn. 2 As 121/2016 konstatuje, že služby žalobkyně poskytované pod obchodními názvy Business Parcel, Business Small Parcel, Euro Business Parcel, Euro Business Small Parcel a Global Business Parcel podle Všeobecných podmínek účinných od 1. 6. 2013 nemohly být považovány za poštovní služby ve smyslu zákona o poštovních službách, neboť žalobkyně nebyla určeným poskytovatelem všeobecných služeb ve smyslu poštovní směrnice, a nemohla tak uzavřít poštovní smlouvu podle zákona o poštovních službách.

[25] Městský soud tedy nepochybil, když s odkazem na uvedený judikát dospěl k závěru, že se správní orgány nezabývaly klíčovou otázkou, zda byly služby poskytované žalobkyní vykonávány v rámci poštovní smlouvy ve smyslu zákona o poštovních službách, a tudíž jsou jejich rozhodnutí nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů. Uvedenou právní otázku tedy městský soud posoudil správně, v důsledku čehož není naplněn důvod kasační stížnosti uvedený v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

IV. Závěr a náklady řízení

[26] S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[27] Žalobkyně byla v řízení o kasační stížnosti zcela úspěšná, a proto jí Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. přiznal náhradu nákladů řízení v plné výši. Odměna za zastupování žalobkyně advokátem za řízení o kasační stížnosti činí

podle § 11 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 7 a § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu částku 3.100 Kč, a to za jeden úkon právní služby (vyjádření ke kasační stížnosti). Náhrada hotových výdajů (režijní paušál) činí podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu za tento úkon 300 Kč. S ohledem na skutečnost, že advokát je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se částka odměny a náhrady hotových výdajů podle ustanovení § 57 odst. 2 s. ř. s. o tuto daň ve výši 21 %, tj. o částku 714 Kč. Nejvyšší správní soud proto rozhodl o povinnosti stěžovatele zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti v celkové výši 4.114 Kč, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce.

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

V Brně dne 18. prosince 2019

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu