



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: **TNT Express Worldwide, spol. s r.o.**, IČ 15888959, se sídlem Za Tratí 206, Chrášťany, zast. Mgr. Tomášem Běhounkem, advokátem, se sídlem Na Příkopě 859/22, Praha 1, proti žalovanému: **Český telekomunikační úřad**, se sídlem Sokolovská 58/219, Praha 9, o žalobě proti rozhodnutí předsedy Rady žalovaného ze dne 21. 7. 2016, č. j. ČTÚ-52 882/2015-603, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 5. 5. 2020, č. j. 3 A 169/2016 - 126,

t a k t o :

- I. V řízení o kasační stížnosti **se pokračuje**.
- II. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 5. 5. 2020, č. j. 3 A 169/2016 - 126, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Shrnutí předcházejícího řízení

[1] Odbor regulace komunikačních činností a poštovních služeb žalovaného v řízení vedeném podle § 37 odst. 3 písm. d) zákona č. 29/2000 Sb., o poštovních službách a o změně některých zákonů (zákon o poštovních službách), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o poštovních službách“), zda se v případě určité služby jedná o poštovní službu, vydal rozhodnutí ze dne 30. 6. 2015, č. j. ČTÚ-74 932/2014-610/XII. vyř., kterým určil, že služby nabízené žalobkyní pod obchodními jmény „Express“ a „Economy Express“ podle podmínek pro přepravu a ostatní služby, verze 13-2014, jsou v případě zásilek s jednotlivými kusy nepřesahujícími hmotnost 50 kg poštovními službami ve smyslu zákona o poštovních službách (výrok I.). Dále určil, že služby nabízené žalobkyní pod obchodními jmény „Express“ a „Economy Express“ podle podmínek

pro přepravu a ostatní služby, verze 13-2014, nejsou v případě zásilek s jednotlivými kusy přesahujícími hmotnost 50 kg a v případě tzv. paletových zásilek poštovními službami ve smyslu zákona o poštovních službách (výrok II.).

[2] Předseda Rady žalovaného rozhodnutím ze dne 21. 7. 2016, č. j. ČTÚ-52 882/2015-603, zamítl rozklad žalobkyně a potvrdil uvedené rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, neboť ve shodě s ním dospěl k závěru, že služby nabízené žalobkyní pod obchodními jmény „Express“ a „Economy Express“ jsou v případě zásilek s jednotlivými kusy nepřesahujícími hmotnost 50 kg, kromě zásilek paletových, poštovními službami a žalobkyně má povinnost je poskytovat v režimu zákona o poštovních službách.

[3] Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) rozsudkem ze dne 5. 5. 2020, č. j. 3 A 169/2016 - 126, uvedené rozhodnutí předsedy Rady žalovaného zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. S ohledem na dřívější judikaturu Nejvyššího správního soudu totiž městský soud dovodil, že jedním z nezbytných znaků poštovních služeb ve smyslu zákona o poštovních službách je povinnost uzavřít poštovní smlouvu s každým, a tedy i povinnost poskytnout poštovní službu každému, kdo o ni projeví zájem. Zákon o poštovních službách tedy podle městského soudu dopadá pouze na určené poskytovatele všeobecných poštovních služeb ve smyslu 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 jen „poštovní směrnice“).

[4] Liberalizace trhu poštovních služeb nevedla podle městského soudu k popření existence smluv zasílatelských ani smluv o přepravě věci. Ani živnostenský zákon podnikání v těchto odvětvích svou novelou nezrušil. Přitom podání, třídění, přeprava a dodání zásilky jsou činnostmi, které nejsou vyloučeny ani u jiných smluvních typů, jako jsou zasílatelská smlouva či smlouva o přepravě věci. Výklad, který v daném případě zvolil žalovaný, pomíjí možnost uzavřít smlouvu podle občanského zákoníku a rovněž 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 § 2555 a násl. občanského zákoníku, tak tím zároveň uzavřely poštovní smlouvu podle zákona o poštovních službách, ačkoli k jejímu uzavření vůle smluvních stran od počátku nesměřovala. Žalovaný pomíjí skutečnost, že smluvní strany nechtěly či neměly zájem poštovní smlouvu uzavřít, nýbrž svá práva a povinnosti chtěly podřídit jinému právnímu režimu (např. smlouvě zasílatelské či smlouvě o přepravě věci).

[5] Podle městského soudu právní úprava v rozhodné době neobsahovala dostatečná kritéria pro jednoznačné podřazení služeb poskytovaných žalobkyní, která záměr poskytovat poštovní služby nedeklarovala ve vztahu ke svým zákazníkům, pod režim zákona o poštovních službách, jelikož právní úprava neposkytovala kritéria, jež by mohla vyvrátit tvrzení žalobkyně o soukromoprávní povaze jí poskytovaných služeb. Za této situace městský soud upřednostnil princip autonomie vůle, neboť vůle jednotlivých

pokračování

smluvních stran k uzavření určité smlouvy nemůže být přehlédnuta jako nepodstatná a musí být vykládána s ohledem na účel obchodního vztahu, tedy zda směřovala k uzavření smlouvy poštovní nebo jiného typu podle jiného zákona.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalobkyně

[6] Proti tomuto rozsudku podal žalovaný (dále jen „stěžovatel“) včasnou kasační stížnost. V jejím doplnění učiněném na výzvu soudu ve stanovené měsíční lhůtě stěžovatel uvedl, že považuje napadený rozsudek za nezákonný a nepřezkoumatelný.

[7] Stěžovatel konkrétně namítl, že ustanovení § 4 zákona o poštovních službách je třeba vykládat nejenom podle jeho zdánlivého jazykového znění, ale i jeho účelu, tedy tak, že provozovatel má povinnost uzavřít poštovní smlouvu s tím, kdo požaduje uzavření smlouvy v mezích poštovních podmínek. Klíčovou podmínkou je, že smlouvu lze uzavřít jen v mezích podmínek a způsobem v nich uvedeným. Je tedy zcela na provozovateli, jaké meze podmínek nastaví, tedy jaké služby, za jakých podmínek a hlavně komu bude poskytovat. Jedná se o obdobu veřejné nabídky ve smyslu § 1780 a násl. občanského zákoníku. Kontraktační povinnost, tedy povinnost uzavřít poštovní smlouvu opravdu s každým, se vztahuje pouze na tzv. základní poštovní služby (všeobecné poštovní služby terminologií poštovní směrnice). Kontraktační povinnost, tak jak ji chápe městský soud, tedy není definičním znakem poštovních služeb, nýbrž až sekundárním důsledkem jejich poskytování.

[8] Stěžovatel nesouhlasí ani se závěrem městského soudu, že zákon o poštovních službách dopadá pouze na určené provozovatele poštovních služeb a že ostatní provozovatelé poštovních služeb regulaci zákona o poštovních službách nepodléhají. Takový výklad by totiž zcela vyprázdnil smysl ustanovení § 17 a § 18 citovaného zákona, které do něj byly vloženy v důsledku transpozice poštovní směrnice a které nově ukládají všem provozovatelům poštovních služeb povinnost takové podnikání oznámit stěžovateli, a nikoliv živnostenskému úřadu. Při akceptování výkladu městského soudu by však tato povinnost byla zbytečná, neboť určený provozovatel poštovních služeb tyto služby neposkytuje na základě oznámení podnikání, nýbrž poštovní licence. Fakticky by tedy nemohl existovat žádný subjekt, na nějž by se tato povinnost měla vztahovat. Stejně tak by neexistovaly subjekty, které by byly povinny přispívat do tzv. kompenzačního fondu sloužícího k vyrovnávání nespravedlivé finanční zátěže určeného provozovatele. Do tohoto fondu měli přispívat provozovatelé poštovních služeb podle svého podílu na trhu poštovních služeb. Výklad, podle něhož se zákon o poštovních službách vztahuje pouze na určené provozovatele, tedy nemůže obstát.

[9] Podle stěžovatele je pro posouzení toho, zda určité služby jsou službami poštovními či nikoliv, nezbytné vycházet z věcné definice poštovních služeb. Platí přitom, že je-li předmětem smlouvy poskytnutí služby zahrnující zpravidla poštovní podání, třídění a přepravu poštovní zásilky prostřednictvím poštovní sítě a prováděné za účelem dodání poštovní zásilky příjemci, jedná se vždy o poštovní službu. Volit právní režim poskytování poštovních služeb není možné. Odkaz v obchodních podmínkách na smlouvu o přepravě

věci v občanském zákoníku tedy nemůže vyjmout smlouvu z působnosti zákona o poštovních službách. Tomuto výkladu nasvědčuje i záměr zákonodárce vyjádřený v důvodové zprávě k liberalizační novele zákona o poštovních službách (účinné od 1. 1. 2013), podle níž *„lze jako nežádoucí jev označit skutečnost, že podle dosavadní právní úpravy, např. v případě služby dodání (poštovních) balíků, je možné si vybrat právní režim, podle kterého se tato služba může poskytovat, např. podle obchodního zákoníku (smlouva o přepravě věci apod.).“* Je tedy zcela irelevantní, jak subjekt formálně označí své smlouvy uzavírané se zákazníky, ale klíčové je, co je skutečným obsahem a náplní takového závazku.

[10] Za nesprávný považuje stěžovatel i závěr městského soudu, podle něž není oprávněn určit hmotnostní limit, do kterého lze přepravovanou věc považovat za poštovní zásilku. Podle stěžovatele je pojem poštovní zásilka neurčitým právním pojmem. Vzhledem k tomu, že tento pojem je klíčový pro výkon pravomocí stěžovatele, byl zcela jistě oprávněn jej vyložit. Důvody, proč byl uvedený pojem vyložen právě jako přepravovaná věc s hmotností do 50 kg, je blíže rozveden v rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a vychází zejména z doporučení Světové poštovní unie.

[11] S ohledem na tyto skutečnosti stěžovatel navrhl zrušení napadeného rozsudku a vrácení věci městskému soudu k dalšímu řízení.

[12] Žalobkyně se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnila s argumentací městského soudu a navrhla zamítnutí kasační stížnosti. Zopakovala, že zákon o poštovních službách se v plném rozsahu, tedy včetně kontraktační povinnosti, vztahuje na všechny poskytovatele spadající do jeho režimu. Rozsah jeho adresátů je proto nutné vykládat restriktivně, tedy pouze ve vztahu k určeným poskytovatelům poštovních služeb, mezi něž žalobkyně nepatří. Ta rovněž nesdílí přesvědčení stěžovatele, že cílem novelizace zákona o poštovních službách bylo podrobení všech činností naplňujících materiální znaky poštovní služby jeho režimu. Definici poštovní služby v uvedeném zákoně žalobkyně považuje za nejasnou.

III. Posouzení kasační stížnosti

[13] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), podle nichž byl vázán rozsahem a důvody, jež stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti. Stěžovatel v kasační stížnosti uvedl, že rozsudek městského soudu napadá z důvodu jeho nezákonnosti a nepřezkoumatelnosti, nicméně ve svých stížnostních námitkách zpochybňuje výhradně v něm učiněné právní závěry. Ve skutečnosti tedy podal kasační stížnost jen z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., podle něhož *kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.*

[14] Klíčovou otázkou v projednávané věci je rozsah věcné působnosti zákona o poštovních službách, což zahrnuje i výklad definice pojmu poštovní služby a rozsah kontraktní povinnosti. Jak přitom správně uvedl stěžovatel, tyto otázky nebyly v judikatuře

pokračování

Nejvyššího správního soudu řešeny jednotně a v době podání kasační stížnosti se jimi zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu. Vzhledem k tomu, že vyřešení těchto otázek bylo klíčové pro posouzení projednávané věci, přerušil Nejvyšší správní soud řízení o ní usnesením ze dne 27. 10. 2020, č. j. 4 As 154/2020 - 58.

[15] Rozšířený senát v rozsudku ze dne 14. 9. 2021, č. j. 8 As 70/2018 - 100, dovodil, že „zákon č. 29/2000 Sb., o poštovních službách, ve znění účinném do 14. 4. 2020, se vztahoval na všechny poskytovatele poštovních služeb, nikoli jen na poštovní služby poskytované držitelem poštovní licence. Poštovní službou je každá činnost, která odpovídá zákonnému vymezení obsahu poštovní smlouvy, tedy dodání poštovní zásilky nebo peněžní částky z místa podání sjednaným způsobem příjemci do místa uvedeného v adrese (§ 1 odst. 2 a § 5 odst. 1 zákona o poštovních službách). Kontrakční povinnost (§ 4 odst. 2 zákona o poštovních službách) nebyla definičním znakem poštovní služby; tato povinnost je právním důsledkem toho, že určitá osoba splňuje znaky provozovatele poštovních služeb.”

[16] K rozsahu věcné působnosti zákona o poštovních službách, definici poštovní služby a k odlišnostem mezi poštovní službou a zasilatelstvím rozšířený senát v podrobnostech uvedl, že „poštovní službou je činnost prováděná podle poštovní smlouvy (§ 1 odst. 2 zákona o poštovních službách). Nejde však - jak by se mohlo na první dojem zdát - o definici kruhem. Zákon sice odkazuje na poštovní smlouvu, ale zároveň jasně popisuje, k čemu poštovní smlouva slouží a dostatečně objasňuje, co je poštovní služba poskytovaná na základě poštovní smlouvy. Jak říká § 5 odst. 1 věta první zákona o poštovních službách, 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. ... Provozovatel poštovní služby poskytuje jednu či více z těchto služeb: výběr zásilky (poštovní podání), třídění, přepravu a dodávání poštovních zásilek; ovšem samotná přeprava poštovních zásilek nepředstavuje poštovní službu, pokud je vykonávána osobou, která k těmto zásilkám současně neprovedla poštovní podání (výběr), třídění nebo dodání ... Není ani pravda, že by tato definice znemožňovala rozlišit poštovní službu například od zasilatelství. ... obsahem zasilatelství je pouhé zprostředkování přepravy, nikoli již samotná přeprava nákladů (srov. k tomu též § 2445 občanského zákoníku o smlouvě o zprostředkování). Jak plyne z výše uvedeného výkladu definice poštovní služby, podstatou poštovní služby je zejména převzetí a zpracování zásilky, často spojené s přepravou a doručením poštovní zásilky. Zasilatelství a poštovní služby tak nejsou obsahově shodné.”

[17] K povaze a rozsahu kontrakční povinnosti poskytovatele poštovních služeb pak rozšířený senát uvedl, že „kontrakční povinnost daná kogentním ustanovením § 4 odst. 2 zákona o poštovních službách (Provozovatel je povinen uzavřít poštovní smlouvu s každým, kdo její uzavření v mezích poštovních podmínek a způsobem v nich stanoveným požaduje) zavazuje každého provozovatele poštovních služeb. Nejedná se však a ani jednat nemůže o definiční znak poštovních služeb ... kontrakční povinnost je právním důsledkem toho, že určitá osoba splňuje znaky provozovatele poštovních služeb, nikoli předpokladem, aby byla určitá činnost vůbec zákonem regulována ... K podobnému závěru ostatně došel též první senát, dle něhož „kontrakční povinnost ve smyslu § 4 odst. 2 zákona o poštovních

službách nelze považovat za kritérium, které by bylo způsobilé odlišit poštovní služby od služeb jiných.“ Kontraktační povinnost je totiž „až sekundárním důsledkem poskytování poštovní služby, nikoli primárním kritériem, které by umožňovalo odlišit poštovní služby od jiných věcně shodných služeb. Zákon ukládá kontraktační povinnost tomu, kdo je provozovatelem poštovních služeb, tzn. že provozovatel poštovních služeb je povinen dodržet požadavky stanovené v § 4 zákona o poštovních službách. Pokud je nedodrží (i třeba proto, že se mylně domnívá, že takovou povinností není vázán), porušuje své zákonem stanovené povinnosti, ale neznamená to, že není provozovatelem poštovních služeb. Jinými slovy, § 4 zákona o poštovních službách stanoví povinnost, která je charakteristická pro poštovní služby, ale není vodítkem pro rozlišení, kdo je provozovatelem poštovních služeb a kdo nikoliv“ (1 As 207/2017, IN TIME SPEDICE, bod 56).“ Výklad, podle něž se povinnosti stanovené zákonem o poštovních službách (včetně kontrakční povinnosti) vztahují pouze na určené poskytovatele, přitom podle rozšířeného senátu „vytváří i řadu dalších problémů. Například v důsledku výkladu druhého senátu by na podnikatele, kteří poskytují poštovní služby, vůbec nedopadala ustanovení o poštovním tajemství (§ 16 zákona o poštovních službách), o otevření poštovní zásilky (§ 8 zákona o poštovních službách) apod.“

[18] Jelikož tedy rozšířený senát o uvedených právních otázkách již rozhodl, Nejvyšší správní soud podle § 48 odst. 6 s. ř. s. i bez návrhu vyslovil, že se v řízení o této kasační stížnosti pokračuje.

[19] S ohledem na závěry vyslovené v judikátu rozšířeného senátu je nutné přisvědčit stěžovateli, že rozsah působnosti poštovního zákona je nutné chápat širěji, než jak jej vyložil městský soud. Při posouzení otázky, zda žalobkyní poskytované služby je možné považovat za služby poštovní, tak musí být zkoumáno, zda obsahem sporných služeb je výběr zásilky (poštovní podání), třídění, přeprava či dodávání poštovních zásilek. Pro toto posouzení přitom není významné, zda žalobkyně sama svoji službu označovala jako službu poštovní, zasílatelskou či přepravní.

[20] Městský soud své závěry o neaplikovatelnosti zákona o poštovních službách na služby poskytované žalobkyní vystavěl zejména na nejasnosti definice pojmu poštovní služby. Podle městského soudu tento pojem není v zákoně dostatečně vymezen, přičemž není možné jeho definici rozšiřovat v neprospěch žalobkyně. I s přihlédnutím k zásadě smluvní volnosti pak městský soud dovodil, že jelikož žalobkyně neměla nikdy v úmyslu poskytovat své služby všem a sama je považovala za zasílatelství, nikoliv poštovní služby, není možné na ni nahlížet jako na poskytovatelku poštovních služeb. Tyto závěry městského soudu však v kontextu citovaného rozsudku rozšířeného senátu neobstojí.

[21] Jak uvedl rozšířený senát, vymezení obsahu pojmu poštovní služby je v zákoně provedeno dostatečně. Jejím obsahem je zejména výběr zásilky, třídění, přeprava či dodávání poštovních zásilek. Aplikace požadavků poštovní směrnice tak v nyní projednávané věci nepředstavuje nepřijatelně extensivní výklad zákonných požadavků, nýbrž řádný nástroj interpretace dostatečně srozumitelné právní normy. Za těchto okolností byl městský soud povinen věcně se zabývat vlastním obsahem žalobkyní poskytovaných služeb z materiálního hlediska a posoudit, zda svým obsahem odpovídají poštovním službám.

pokračování

[22] S ohledem na závěry rozšířeného senátu přitom nelze přisvědčit ani argumentaci městského soudu vycházející z rozdílů mezi poštovními službami a zasílatelstvím. Podle městského soudu by v důsledku názoru stěžovatele došlo k faktické nemožnosti vykonávat živnost zasílatelství, neboť tato činnost by vždy spadala pod poštovní služby. Jak však uvedl rozšířený senát, ani tento výklad nelze považovat za správný. Podstatou zasílatelství totiž je pouze zprostředkování přepravy, nikoli již samotná přeprava nákladů. Náplň těchto služeb se tedy od sebe dostatečně odlišuje.

[23] K stížnostní námitce o nedostatečnosti způsobu, jakým se městský soud vypořádal s otázkou stanovení hmotnostního limitu poštovních zásilek, lze toliko uvést, že tato argumentace byla obsažena v napadeném rozsudku spíše podpůrně, neboť ten vycházel z právního názoru, že zákon o poštovních službách se na služby poskytované žalobkyní neuplatní. Jelikož je však tento závěr ve světle citovaného judikátu rozšířeného senátu nesprávný, bude se muset městský soud otázkou stanovení horního limitu hmotnosti zásilek znovu zabývat.

[24] Lze tedy konstatovat, že městský soud posoudil shora uvedené právní otázky nesprávně, v důsledku čehož je nutné považovat napadený rozsudek za nezákonný a důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. za naplněný.

IV. Závěr

[25] S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 věty první před středníkem s. ř. s. napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, v němž podle odstavce čtvrtého téhož ustanovení bude vázán právním názorem vysloveným v tomto zrušovacím rozsudku. Městský soud v dalším řízení podle § 110 odst. 3 věty první s. ř. s. rozhodne i o náhradě nákladů řízení o této kasační stížnosti.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 24. září 2021

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu