



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců Mgr. Petry Weissové a JUDr. Jiřího Pally v právní věci žalobkyně: **DHL Express (Czech Republic) s.r.o.**, IČ 25683446, se sídlem Nádražní 2967/93, Ostrava, zast. JUDr. Tomášem Novákem, advokátem, se sídlem Verdunská 819/37, Praha 6, proti žalovanému: **Český telekomunikační úřad**, se sídlem Sokolovská 58/219, Praha 9, proti rozhodnutí předsedy Rady Českého telekomunikačního úřadu ze dne 27. 10. 2015, č. j. ČTÚ-53 350/2015-603, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 1. 2019, č. j. 10 A 210/2015 - 132,

t a k t o :

- I. V řízení o kasační stížnosti **se pokračuje.**
- II. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 1. 2019, č. j. 10 A 210/2015 - 132, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Český telekomunikační úřad, odbor regulace komunikačních činností a poštovních služeb (dále jen „správní orgán prvního stupně“), rozhodnutím ze dne 9. 7. 2015, č. j. ČTÚ-74 113/2014-610/VII. vyř., 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 účinném do 31. 12. 2015 (dále jen „zákon o poštovních službách“), určil, že I. služby nabízené žalobkyní v produktové skupině „Domestic“ v sekci „Same Day“ pod obchodním jménem „DHL SPRINTLINE“, v sekci „Time Definite“ pod obchodními jmény „DHL DOMESTIC EXPRESS 9:00“, „DHL DOMESTIC EXPRESS 12:00“ a „DHL DOMESTIC EXPRESS EASY“, v produktové skupině „Exportní služby“ v sekci „Same Day“ pod obchodním jménem „DHL SPRINTLINE“,

v sekci „Time Definite“ pod obchodními jmény „DHL EXPRESS 9:00“, „DHL EXPRESS 12:00“, „DHL EXPRESS EASY“, „DHL EXPRESS ENVELOPE“ a v sekci „Day Definite“ pod obchodním jménem „DHL ECONOMY SELECT“ podle Přepравních podmínek DHL Legal/JK/100828 jsou v případě zásilek s jednotlivými kusy nepřesahujícími hmotnost 50 kg poštovními službami ve smyslu zákona o poštovních službách a dále, že II. uvedené služby v případě zásilek s jednotlivými kusy přesahujícími hmotnost 50 kg a v případě tzv. paletových zásilek poštovními službami ve smyslu zákona o poštovních službách nejsou.

[2] Předseda Rady žalovaného (dále již jen „žalovaný“, nebo „odvolací správní orgán“) v záhlaví uvedeném rozhodnutím (dále jen „napadené rozhodnutí“) zamítl rozklad žalobkyně a potvrdil rozhodnutí správního orgánu prvního stupně.

II.

[3] Proti napadenému rozhodnutí se žalobkyně bránila žalobou u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“). Ten shora označeným rozsudkem (dále jen „napadený rozsudek“) zrušil napadené rozhodnutí i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[4] Městský soud předeslal, že stěžejními otázkami (definicí poštovní služby, poštovní smlouvy a další související problematikou) se již soudy ve správním soudnictví opakovaně zabývaly a tato rozhodnutí poskytují dostatek nezbytných vodítek pro odpovědi v nynější věci. Městský soud se dovolal především svého rozsudku ze dne 19. 3. 2016, č. j. 11 A 197/2013 - 96, jehož závěrům přisvědčil i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 21. 9. 2017, č. j. 2 As 121/2016 - 71. Z nich vyplývá, že při vymezení poštovní služby a poštovní smlouvy zákonodárce užívá definici kruhem a z definice poštovní služby obsažené v § 1 odst. 2 větě první zákona o poštovních službách tak nelze s jistotou dovodit, jaké služby jsou svou podstatou službami poštovní. Městský soud měl za to, že teprve pokud je určita služba poskytována na základě poštovní smlouvy, je možnost určit, zda jde o službu poštovní. Klíčovým pro uzavření smlouvy jako smlouvy poštovní je přitom skutečnost, zda poskytovatel služby nabízí uzavření poštovní smlouvy, a tedy podle své vůle hodlá poskytnout poštovní službu. Podle městského soudu je tedy stěžejním projev vůle poskytovatele služby, zde žalobkyně.

[5] Městský soud poukázal na to, že správní orgány obou stupňů se sice ve svých rozhodnutích zabývaly povahou žalobkyní poskytovaných služeb a dovodily, že se obsahově jedná o činnosti typické pro poštovní služby vyjmenované v § 1 odst. 2 zákona o poštovních službách, nezabývaly se však otázkou, zda tyto služby žalobkyně vykonávala v rámci sjednané poštovní smlouvy ve smyslu zákona o poštovních službách. Přitom žalobkyně nikdy netvrdila, že by takové smlouvy se svými klienty uzavírala. Správní orgány obou stupňů se podle městského soudu nezabývaly ani srovnáním kontraktační povinnosti provozovatele poštovních služeb podle § 4 zákona o poštovních službách s obsahem smluv předložených žalobkyní ve správním řízení (smlouva o spolupráci při přepravě věcí po silnici a rámcová smlouva o spolupráci). Dospěl tudíž k závěru, že správní orgány nedostatečně odůvodnily, že žalobkyně poskytuje poštovní služby. To způsobuje vadu nepřezkoumatelnosti obou správních rozhodnutí.

pokračování

[6] Přes uvedený závěr však městský soud posoudil i další žalobní námitky. Nesouhlasil se závěrem žalovaného, který za poštovní služby považoval zásilky s jednotlivými kusy nepřesahujícími hmotnost 50 kg. Hmotnostní limit totiž není ani součástí zákona o poštovních službách, není obsažen ani v prováděcím právním předpisu (vyhlášce Českého telekomunikačního úřadu č. 464/2012 Sb.) a nevyplývá ani ze Směrnice Evropského parlamentu a Rady 97/67/ES ze dne 15. prosince 1997 o společných pravidlech pro rozvoj vnitřního trhu poštovních služeb Společenství a zvyšování kvality služby [ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/39/ES ze dne 10. června 2002, nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1882/2003 ze dne 29. září 2003 a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/6/ES ze dne 20. února 2008], (dále jen „poštovní směrnice“). Podle městského soudu žalovaný sám nemůže hmotnostní limit poštovní zásilky stanovit a od toho odvozovat, zda se v určitém případě jedná o poštovní službu či nikoli. Jednak by svévolně vytvářel nové zákonné pravidlo a nahrazoval tak zákonodárce, a jednak by to bylo v rozporu s požadavkem vyplývajícím z § 2 odst. 4 správního řádu.

[7] Dalším žalobním bodům (správní orgán prvního stupně byl motivován označit služby poskytované žalobkyní za poštovní služby, aby mohl uložit platebním výměrem povinnost platby na úhradu čistých nákladů na poskytování základních služeb; v řízení před správním orgánem prvního stupně došlo k porušení § 15 odst. 2 a § 15 odst. 4 správního řádu; správní orgán prvního stupně před vydáním svého rozhodnutí neuvedl, z jakých důkazů na podporu svých závěrů vychází a co z nich dovozuje; správní orgán prvního stupně nevyhotovil protokol o provedení důkazu listinou) však již městský soud nepřisvědčil.

III.

[8] Proti napadenému rozsudku se žalovaný (dále jen „stěžovatel“) brání kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[9] Stěžovatel především namítá, že městský soud s odkazem na rozsudky sp. zn. 11 A 197/2013 a sp. zn. 1 As 207/2017 - 61 nesprávně vyložil definici poštovní služby a dovedl, že jejím znakem je vůle poskytovatele poskytnout služby na poštovním trhu ve smyslu § 4 zákona o poštovních službách. Stěžovatel však má za to, že definice poštovních služeb je obsažena v čl. 2 bod 1 poštovní směrnice a tato definice je také přejata do § 1 odst. 2 zákona o poštovních službách. Tato definice je podle stěžovatele dostatečná a zcela jasně uvádí činnosti, které je třeba podřadit pod poskytování poštovních služeb. Pokud tedy služby poskytovatele naplňují definiční znaky poštovní služby, tj. vykonává činnosti zahrnující výběr, třídění, přepravu a dodávání zásilek, je třeba tuto činnost považovat za poskytování poštovních služeb. Tyto služby je možné poskytovat pouze na základě smlouvy, která, i kdyby byla formálně označena jinak, je smlouvou poštovní. Pojmenování této smlouvy totiž nic nemění na charakteru poskytovaných služeb jako služeb poštovních. Závěr městského soudu, podle něž je nejprve třeba posoudit, zda je služba poskytována na základě poštovní smlouvy a teprve poté posuzovat, zda se jedná o službu poštovní, je tudíž chybný.

[10] Stěžovatel také rozporuje odkazy městského soudu na rozsudek sp. zn. 11 A 197/2013 a v něm obsažené závěry týkající se § 4 zákona o poštovních službách a rozlišující mezi základními a ostatními (komerčně poskytovanými) poštovními službami. Dovolává se naopak závěrů vyplývajících z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2017, č. j. 1 As 207/2017 - 61, a shrnuje, že § 4 zákona o poštovních službách ukládá provozovateli poštovních služeb uzavřít poštovní smlouvu s každým, kdo požádá o její uzavření v mezích poštovních podmínek a způsobem v nich vymezených, přičemž tato povinnost se vztahuje na všechny provozovatele poštovních služeb, nejen služeb základních. Svůj závěr stěžovatel opírá i o rozsudek Soudního dvora Evropské unie (dále jen „Soudní dvůr“) ve věci C-2/15, DHL Express (Austria) GmbH. Na základě uvedeného má stěžovatel za to, že při posuzování povahy služby je třeba vycházet z definičních znaků poštovní služby vyplývajících z § 1 odst. 2 zákona o poštovních službách, a nikoliv z okruhu zákazníků, kterým jsou dané služby nabízeny. Ani poštovní směrnice nestanoví, že definičním znakem poštovní služby a poštovní smlouvy je vůle provozovatele nabízet poštovní služby každému.

[11] Podle stěžovatele také městský soud v napadeném rozsudku rezignoval na vypořádání se s právním názorem vysloveným Soudním dvorem v rozsudku vydaném dne 31. 5. 2018 ve spojených věcech C-259/16 a C-260/16, *Confetra* (dále jen „rozsudek Confetra“), v němž vyslovil, že pokud podnik poskytuje služby uvedené v čl. 2 bod 1 poštovní směrnice, musí být kvalifikován jako provozovatel poštovních služeb. Pokud jde o vůli tohoto podniku jako definičního znaku poštovní smlouvy, Soudní dvůr k tomu neuvádí ničeho.

[12] Stěžovatel v kasační stížnosti také navrhuje, aby Nejvyšší správní soud položil Soudnímu dvoru předběžné otázky, jež formuloval již ve vyjádření k žalobě. Pro jeho další činnost je odpověď na ně stěžejní a nezbytná. Stěžovatel zdůrazňuje potřebu eurokonformního výkladu zákona o poštovních službách a preferenci výkladu poštovní služby podle jejího věcného charakteru.

[13] Za chybný považuje závěr městského soudu, podle něž je klíčovým momentem pro uzavírání poštovní smlouvy to, zda provozovatel hodlal jako provozovatel poštovní služby vystupovat. Uvedený závěr nemá žádný zákonný podklad. Stěžovatel nesouhlasí ani s výtkou, že se nezabýval tím, zda žalobkyně vykonávala služby v rámci sjednané smlouvy ve smyslu zákona o poštovních službách. Naopak povahou jí poskytovaných služeb se žalovaný, resp. správní orgán prvního stupně, zabýval a posoudil je v souladu se zákonem o poštovních službách, poštovní směrnici i názory zastávanými Soudním dvorem.

[14] Nesouhlasně se stěžovatel vyjadřuje i k úvaze městského soudu, že nemůže stanovit hranici pro hmotnostní limit zásilky a z něj dovozovat, zda se jedná o poštovní službu či nikoliv. Upozorňuje na zákonné zmocnění, na základě kterého je povolán rozhodovat o tom, zda se v případě konkrétní služby jedná o službu poštovní či nikoliv. Tímto posouzením současně nemůže porušovat ani zmíněný § 2 odst. 4 správního řádu, jak také

pokračování

městský soud dovodil, neboť ve shodných, či srovnatelných případech bude poskytované služby posuzovat tak, aby nevznikaly nedůvodné rozdíly.

[15] V dalších dvou doplněních kasační stížnosti stěžovatel upozorňuje jednak na usnesení zvláštního senátu ze dne 8. 10. 2019, č. j. Konf 14/19 - 14, v němž zvláštní senát nepovažoval definici poštovní služby za nedostatečnou, a také na usnesení ze dne 28. 5. 2020, č. j. 8 As 70/2018 - 81, jímž byla věc, týkající se totožných právních otázek, jež jsou stěžejní i v souzené věci, předložena k posouzení rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu.

IV.

[16] Žalobkyně ve svém vyjádření navrhuje kasační stížnost zamítnout. Považuje napadený rozsudek za zákonný a přezkoumatelný. Závěrům městského soudu přisvědčuje a považuje je za správné. Má za to, že pokud stěžovatel argumentuje závěry vyplývajícími z rozsudku *Confetra*, prezentuje tyto závěry zkresleně. Z uvedeného důvodu se ve svém vyjádření žalobkyně úvahám vyjádřeným Soudním dvorem v rozsudku *Confetra* zabývá a shrnuje, že souhlasí s úvahami, které k tomuto rozsudku vyjádřil i městský soud.

[17] Pokud jde o definici poštovní služby v zákoně o poštovních službách, má žalobkyně za to, že až do roku 2012 byla založena na čistě formálním znaku, tj. uzavřené poštovní smlouvě. Ani novela provedená zákonem č. 221/2012 Sb., jež přidala výčet technologických prvků, na uvedené definici v podstatě nic nezměnila, neboť tyto technologické prvky nejsou podle žalobkyně definujícím znakem poštovní služby. K požadavku stěžovatele na eurokonformní výklad zákona o poštovních službách dodává, že k němu nelze přistoupit. Bylo by to totiž možné pouze za předpokladu, že by § 1 odst. 2 zákona o poštovních službách byl neurčitý. Tak tomu však není a uvedené ustanovení není ani v rozporu s poštovní směrnicí. To potvrzuje i stěžovatel. Jedná se tudíž o ustanovení jasné, určité a aplikovatelné. Eurokonformní výklad tak v dané věci nepřichází v úvahu. Poštovní směrnici pak nelze přiznat ani účinek přímý.

[18] K jednotlivým kasačním námitkám dále žalobkyně doplňuje, že považuje za zavádějící stěžovatelův poukaz na rozlišení mezi základními a ostatními poštovními službami. Jedná se o argumentaci mimo předmět řízení a ani městský soud se v napadeném rozsudku těmto otázkám z uvedeného důvodu nevěnoval.

[19] Žalobkyně se ztotožňuje též se závěry městského soudu v otázce posouzení poštovní služby s ohledem na hmotnostní limit poštovní zásilky.

[20] V doplňujícím vyjádření pak žalobkyně zaujímá stanovisko k odkazu na usnesení zvláštního senátu a shrnuje, že stěžovatel z něj činí závěry, které v něm obsaženy nejsou (zejména to, že zvláštní senát považuje definici poštovní služby obsaženou v zákoně o poštovních službách za zcela určitou a dostatečnou). Shodně jako v žalobě tak žalobkyně vyjadřuje závěr, že jediným skutečným záměrem a cílem jednání stěžovatele je dosáhnout stavu, kdy žalobkyni označí za provozovatelku poštovních služeb a platebním výměrem jí uloží povinnost platby na úhradu tzv. čistých nákladů na poskytování základních služeb.

V.

[21] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[22] Kasační stížnost je důvodná.

[23] Z výše rekapitulovaných závěrů, k nimž dospěl městský soud, vyplývá, že považuje definici poštovní služby v zákoně o poštovních službách za neurčitou (za definici tzv. kruhem). Současně má za to, že vymezení poštovní služby je třeba posoudit s ohledem na to, zda byla předmětem poštovní smlouvy, jinými slovy, že uzavření poštovní smlouvy je definičním znakem poštovní služby. Konečně městský soud zastává názor, že to, zda byla uzavřena poštovní smlouva, je třeba posuzovat podle vůle poskytovatele služby. Za poštovní smlouvu tak lze považovat takovou smlouvu, v níž provozovatel (zde žalobkyně) projevil vůli poskytovat poštovní služby.

[24] Jak Nejvyšší správní soud dále vyloží, všechna tato východiska, jež nakonec vyústila v závěr o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí správních orgánů obou stupňů, jsou chybná. Městský soud vyšel z předchozí judikatury nejen své, ale i Nejvyššího správního soudu (zejména z rozsudku č. j. 2 As 121/2016 - 71, ale dílem i z rozsudku č. j. 1 As 207/2017 - 61, jež nepovažoval za navzájem rozporné), a měl za to, že tato judikatura poskytuje dostatek úvah pro posouzení nynější věci. Jelikož osmý senát kasačního soudu považoval uvedenou judikaturu za rozpornou, v mezidobí (po podání kasační stížnosti) předložil věc rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu, aby rozhodl o stejných otázkách, jež jsou předmětem nynějšího sporu. Z uvedeného důvodu čtvrtý senát řízení v této věci přerušil usnesením ze dne 19. 8. 2020, č. j. 4 As 54/2019 - 86. V řízení pokračoval poté, co rozšířený senát odstranil rozpory ve stávající judikatuře v rozsudku ze dne 14. 9. 2021, č. j. 8 As 70/2018 - 100 (dále také jen „rozsudek rozšířeného senátu“). V souvislosti s jeho vydáním přitom formuloval následující právní věty:

„I. 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.

II. 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 č. 29/2000 Sb., o poštovních službách).

III. Kontraktační povinnost (§ 4 odst. 2 zákona č. 29/2000 Sb., o poštovních službách) nebyla definičním znakem poštovní služby; tato povinnost je právním důsledkem toho, že určitá osoba splňuje znaky provozovatele poštovních služeb.“

[25] K rozsahu věcné působnosti zákona o poštovních službách a definici poštovní služby rozšířený senát v podrobnostech uvedl, že zákonná definice poštovní služby obsažená v § 1 odst. 2 zákona o poštovních službách se inspiroje právem Evropské unie vyplývajícím z čl. 2 bodu 1 a 1a poštovní směrnice. Rozšířený senát doplnil, že „poštovní službou je činnost prováděná podle poštovní smlouvy (§ 1 odst. 2 zákona o poštovních službách).

pokračování

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 (...). 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.”

[26] K uvedenému dále rozšířený senát dodal, že k výkladu pojmu poštovní služba obdobně přistoupil dříve i Soudní dvůr v opakovaně zmiňovaném rozsudku *Confetra*, v němž odkázal na věcnou náplň této služby zahrnující výběr, třídění, přepravu a dodání poštovních zásilek. Přitom zákon o poštovních službách uvedené vymezení bez zásadních změn převzal právě z poštovní směrnice. Rozšířený senát tudíž k definici poštovní služby shrnul, že „[z] uvedeného plyne, že definice upravená v českém zákoně je nejenom dostatečná, ale též zcela srovnatelná s podobnými definicemi obsaženými v zákonech jiných členských států EU.“

[27] Rozšířená senát se neopomněl vyjádřit ani k poštovní smlouvě a s odkazem na platnou právní úpravu uzavřel, že „[d]ruhá věta § 5 odst. 1 zákona o poštovních službách dává jasně na vědomí, že pro podřazení určitého závazku pod režim poštovní smlouvy ve smyslu zákona o poštovních službách není podstatné, jak smlouvu pojmenují její účastníci, respektive že se smluvní strany rozhodnou podřadit pod nějaký jiný právní režim. Jak totiž říká § 5 odst. 1 věta druhá zákona o poštovních službách, za poštovní smlouvu se považuje jakákoliv smlouva, jejímž předmětem je poskytnutí poštovní služby. Zákon tak staví režim poštovní smlouvy mimo dispozici stran, jde jednoznačně o normu kogentní (shodně cit. usnesení zvláštního senátu Konf 14/2019, ATC industry trade moravia, body 15 a 16). Každý podnikatel, který uzavírá smlouvy obsahově odpovídající poštovní smlouvě, tak poskytuje poštovní služby, je tedy provozovatelem poštovní služby.“

[28] Rozšířený senát se ve svém rozsudku nakonec vyjádřil i k povaze a rozsahu kontraktační povinnosti provozovatele poštovních služeb. Dovodil, že „kontraktační 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 (...). (...) kontraktační 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 (v rozsudku č. j. 1 As 207/2017 - 61 – poznámka soudu), dle něhož „kontraktační povinnost ve smyslu

§ 4 odst. 2 zákona o poštovních službách nelze považovat za kritérium, které by bylo způsobilé odlišit poštovní služby od služeb jiných.“ *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.“*

[29] S ohledem na výše uvedené závěry vyslovené v rozsudku rozšířeného senátu je zjevné, že městský soud při posouzení stěžejních sporných právních otázek dospěl k nesprávným závěrům. Je naopak třeba přisvědčit stěžovateli, že definice poštovní služby je v zákoně o poštovních službách vymezena dostatečně. Při posouzení otázky, zda žalobkyní poskytované služby je či není možné považovat za služby poštovní, tak musí být zkoumáno, zda obsahem těchto služeb je výběr zásilky (poštovní podání), třídění, přeprava či dodávání poštovních zásilek. Pro toto posouzení však není významné, zda žalobkyně poskytovala služby na základě smlouvy, kterou sama za poštovní neoznačovala. Podstatný je obsah, tedy věcná náplň toho, co žalobkyně svým zákazníkům nabízí, nikoliv, jak tuto smlouvu sama pojmenovává.

[30] Městský soud přitom své závěry o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí správních orgánů obou stupňů vystavěl zejména na nejasnosti definice pojmu poštovní služby. Podle městského soudu tento pojem není v zákoně dostatečně vymezen. S ohledem na projev vůle žalobkyně však dovodil, že ta neměla v úmyslu poskytovat své služby jako služby poštovní a právě vůle žalobkyně byla pro určení povahy jí uzavřené smlouvy stěžejní. Jelikož žalobkyně neprojevila vůli uzavřít smlouvu poštovní, neposkytovala ani poštovní služby. Tyto závěry městského soudu však v kontextu citovaného rozsudku rozšířeného senátu neobstojí.

[31] Povaha služeb jako služeb poštovních totiž není v souladu se závěry rozšířeného senátu dána tím, jakou smlouvu (s jakým označením) smluvní strany uzavřely, resp. zda vůle poskytovatele služby směřovala k uzavření poštovní smlouvy. Podstatná je věcná náplň činností, které jsou při poskytování služby uskutečňovány. Jak správní orgán prvního stupně, tak i stěžovatel přitom ve svých rozhodnutích dostatečně určitě, srozumitelně i s potřebnou argumentací vysvětlili, proč činnosti vykonávané žalobkyní považují za poštovní služby ve smyslu zákona o poštovních službách. K tomuto posouzení nebylo třeba se zabývat tím, zda dodávání zásilek mezi žalobkyní a jejími klienty bylo uskutečněno na základě poštovní smlouvy (jak požadoval po stěžovateli městský soud ve svém závazném právním názoru vyjádřeném v odst. 102. napadeného rozsudku), nýbrž bylo třeba posoudit věcný obsah (náplň) žalobkyní poskytovaných činností. A to stěžovatel i správní orgán prvního stupně učinili. Jejich rozhodnutí tudíž nejsou nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů, jak se městský soud mylně domnívá.

pokračování

[32] Za těchto okolností byl městský soud povinen věcně se zabývat vlastním obsahem žalobkyní poskytovaných služeb z materiálního hlediska a posoudit, zda odpovídají poštovním službám, tedy zda stěžovatel dospěl ke správnému právnímu závěru a jeho rozhodnutí je zákonné.

[33] Shodně s městským soudem však v nynější věci Nejvyšší správní soud neshledal důvod pro položení předběžných otázek Soudnímu dvoru. Tyto navrhl stěžovatel ve svém vyjádření k žalobě v řízení u městského soudu (viz obsah podání ze dne 24. 10. 2017). K otázkám, jež stěžovatel považoval za potřebné objasnit, však zaujal stanovisko rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, aniž dovodil potřebu se na Soudní dvůr obracet. Pro věc rozhodná ustanovení zákona o poštovních službách (zejména § 1 odst. 2 zákona o poštovních službách, jakož i § 4 a § 5 téhož zákona) nepovažoval za rozporná s poštovní směrnicí a sporné otázky bylo lze posoudit pomocí eurokonformního výkladu aplikovaných ustanovení národního práva; ten také rozšířený senát provedl, a to i s využitím relevantní judikatury Soudního dvora. Ani čtvrtý senát proto nyní nepovažuje za nezbytné přistoupit k položení předběžných otázek, jež formuloval stěžovatel.

[34] Ke stížnostní námitce týkající se vymezení poštovní zásilky mj. s ohledem na její hmotnostní limit je třeba uvést, že tato otázka byla městským soudem posouzena předčasně a nad rámec potřebného. Jím přijatý závěr o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí správních orgánů obou stupňů totiž bránil tomu, aby se v napadeném rozsudku touto otázkou věcně zabýval. Uvedené platí zvláště za situace, kdy považoval za rozhodnou pro vymezení poštovní služby vůli provozovatele této služby vyjádřenou ve smlouvě a kdy dovodil, že je to právě smlouva, která předurčuje, zda služba je či není službou poštovní. Jak shora uvedeno, rozšířený senát dospěl k závěru zcela opačnému.

[35] Městský soud se tudíž bude uvedenou žalobní námitkou týkající se hmotnostního limitu poštovní zásilky zabývat v novém rozhodnutí opětovně poté, co posoudí, zda závěry stěžovatele týkající se posouzení činností žalobkyně jako poštovní služby obsažené v napadeném rozhodnutí jsou věcně správné či nikoliv. Z uvedeného důvodu by i závěry Nejvyššího správního soudu k hmotnostnímu limitu zásilky byly nyní předčasné.

[36] Nejvyšší správní soud shrnuje, že městský soud dospěl k nesprávným právním závěrům a důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. byl naplněn.

[37] Jedná-li se o stížnostní námitku nedostatečného vypořádání se se závěry rozsudku *Confetra* v napadeném rozsudku městského soudu, zbývá dodat, že této výtce přisvědčit nelze. Městský soud se v odstavcích 79. a 80. závěry vyslovenými Soudním dvorem zabýval. Městský soud však nemohl dojít ve vztahu k rozsudku *Confetra* k jiným závěrům, než které vyjádřil v napadeném rozsudku. Je tomu tak s ohledem na nesprávná východiska o tom, že je to poštovní smlouva, která předurčuje povahu poskytovaných služeb. To však nečiní napadený rozsudek v této části nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů.

[38] Jak shora uvedeno, rozsudek Confetra vzal ve svém rozsudku v úvahu rozšířený senát (viz zejména odst. 62. jeho rozsudku) a navázal na něj při formulaci výše citovaných závěrů. Čtvrtý senát, který se s rozšířeným senátem shoduje, proto považuje za nadbytečné se uvedeným rozsudkem Soudního dvora více zabývat.

[39] Kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. za opodstatněný kasační soud neshledal, napadený rozsudek vadu nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů nevykazuje.

VI.

[40] Nejvyšší správní soud pro výše uvedené považuje kasační stížnost za důvodnou, a proto napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 část věty první před středníkem s. ř. s.). V něm je městský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[41] V novém rozhodnutí městský soud rozhodne též o nákladech řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 7. října 2021

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu