



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Viktora Kučery a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobkyně: **UNITED PARCEL SERVICE CZECH REPUBLIC, s.r.o.**, se sídlem Ke Kopanině 559, Tuchoměřice, zast. Bc. Mgr. et Mgr. Stanislavem Bednářem, advokátem se sídlem Hrušková 343, Přezletice, proti žalovanému: **Český telekomunikační úřad**, se sídlem Sokolovská 219, Praha, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 9. 2019, č. j. 6 A 208/2015 - 101,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 9. 2019, č. j. 6 A 208/2015 - 101, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Kasační stížností se žalovaný (dále jen „stěžovatel“) domáhal zrušení v záhlaví citovaného rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým městský soud zrušil rozhodnutí jeho předsedy ze dne 4. 9. 2015, č. j. ČTÚ-21 869/2015-603, a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Tímto rozhodnutím předseda stěžovatele zamítl rozklad žalobkyně a potvrdil stěžovatelovo rozhodnutí ze dne 20. 3. 2015, č. j. ČTÚ-54 109/2014-610/VIII, kterým bylo rozhodnuto, že služby, které žalobkyně nabízela jako „UPS Express Plus®“, „UPS Express®“, „UPS Express Saver®“ a „UPS Standard®“ podle svých zasilatelských podmínek ze dne 29. 12. 2014, jsou poštovními službami ve smyslu zákona č. 29/2000 Sb., o poštovních službách a o změně některých zákonů (zákon o poštovních službách), ve znění účinném do 31. 12. 2015.

II. Rozhodnutí městského soudu

[2] Žalobkyně napadla rozhodnutí předsedy stěžovatele žalobou u městského soudu. Ten ji shledal důvodnou, a proto s odkazem na § 78 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní

řád správních, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), napadené rozhodnutí předsedy stěžovatele zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[3] Podle městského soudu bylo pro posouzení věci klíčové zodpovědět otázku, zda žalobkyní poskytované expresní služby spadají pod zákon o poštovních službách a zda se tedy jedná o poštovní služby ve smyslu tohoto zákona. Při posouzení této otázky vycházel především z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 9. 2017, č. j. 2 As 121/2016 - 71. Městský soud upozornil, že zákonem č. 221/2012 Sb. s účinností od 1. 1. 2013 byla do zákona o poštovních službách implementována směrnice 67/97/ES o společných pravidlech pro rozvoj vnitřního trhu poštovních služeb Společenství a zvyšování kvality služby (dále jen „směrnice 67/97/ES“). Tato směrnice rozlišovala mj. mezi poskytovateli všeobecných služeb a poskytovateli ostatních služeb. Každý členský stát měl na výběr, jak úpravu poskytovatelů ostatních služeb koncipovat – český zákonodárce využil možnosti dané směrnicí 67/97/ES a poskytovatele ostatních služeb regulaci zákonem nepodrobil.

[4] S odkazem na citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 121/2016 - 71 považoval městský soud za definiční znaky poštovních služeb, že (i) 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 zákona o poštovních službách) a že (ii) musí být poskytovány na základě poštovní smlouvy každému ve veřejně přístupné provozovně za předem stanovených podmínek (§ 4 a § 5 zákona o poštovních službách). Vzhledem k tomu, že jedním ze znaků poštovních služeb je povinnost poštovní službu poskytnout, je třeba § 1 odst. 2 zákona o poštovních službách vykládat ve spojení s jeho § 4 a § 5 tak, že tento zákon dopadá pouze na určené poskytovatele všeobecných poštovních služeb ve smyslu směrnice 67/97/ES, tedy nikoliv na poskytovatele ostatních služeb, mezi které patří i žalobkyně.

[5] Městský soud nepřisvědčil výkladu stěžovatele, podle něhož mělo být pohlíženo jako na poštovní na každou smlouvu, kterou jakýkoliv poskytovatel uzavře ohledně jím poskytovaných služeb bez ohledu na to, zda se jedná o všeobecné poštovní služby či ostatní poštovní služby. Ohledně poskytování ostatních poštovních služeb (podání, třídění, přeprava a dodání zásilky) lze uzavřít řadu jiných smluvních typů – např. smlouvu o přepravě věci, zasilatelskou smlouvu atp. Výklad, který v daném případě zvolil stěžovatel, 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. Stěžovatel pomíjí skutečnost, že smluvní strany nechtěly či neměly zájem poštovní smlouvu uzavřít, nýbrž svá práva a povinnosti chtěly podřídít jinému právnímu režimu. Ostatně zákon č. 221/2012 Sb. sice vyňal oblast poštovních služeb z aplikace živnostenského zákona a podřídil ji režimu zákona o poštovních službách, zároveň však nezrušil zasilatelství jako živnost volnou. Tato živnost zákonodárce ponechal v režimu živnostenského zákona a stěžovatel nemá žádnou zákonnou kompetenci tuto živnost jakkoliv regulovat. Pokud stále existuje živnost zasilatelství, nelze dovozovat, že nějaká část této činnosti vlastně zasilatelstvím není, neboť se jedná o poštovní službu.

pokračování

III. Kasační stížnost

[6] Stěžovatel napadl rozsudek městského soudu kasační stížností, ve které navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

[7] Stěžovatel v první řadě 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. 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] Dále stěžovatel upozornil, že podle rozsudku Soudního dvora Evropské unie ze dne 31. 5. 2018, ve spojených věcech C-259/16 a C-260/16, *Confeta a další*, jsou i služby expresních zásilek poštovními službami ve smyslu směrnice 67/97/ES. Stěžovatel tedy nesouhlasí 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. Nelze dovozovat, že žalobkyně nemůže být poskytovatelem poštovních služeb, ze skutečnosti, že neplní kontraktační povinnost. Naopak je třeba zkoumat, zda jsou služby poštovními, a teprve poté se lze zabývat plněním povinností poskytovatele poštovních služeb.

[9] Žalobkyně na svých internetových stránkách uváděla, že zákazníci mají možnost reklamovat vadně poskytnutou službu podáním návrhu na mimosoudní řešení sporu stěžovateli podle zákona o poštovních službách. Přitom právě možnost tohoto způsobu reklamace je jedním z rozdílů, kterým se poštovní služby odlišují od služeb zasilatelských. Pokud by tedy žalobkyně skutečně nezamýšlela poskytovat poštovní služby, ale čistě služby přepravní či zasilatelské, byla by tato informace pro spotřebitele minimálně zavádějící.

[10] Městský soud podle stěžovatele pochybil, pokud nepředložil Soudnímu dvoru Evropské unie předběžnou otázku, kterou stěžovatel formuloval již ve vyjádření k žalobě. Stěžovatel tedy taktéž v kasační stížnosti navrhl, aby Nejvyšší správní soud předběžnou otázku týkající se definice poštovních služeb a kontraktační povinnosti stíhající poskytovatele jiných poštovních služeb Soudnímu dvoru Evropské unie sám předložil.

[11] Dále stěžovatel upozornil 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 Nejvyššího správního soudu 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.

[12] Žalobkyně se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[13] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, a za stěžovatele jedná pověřená osoba s vysokoškolským právnickým vzděláním, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie. Poté přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti, a dospěl k následujícímu závěru.

[14] Kasační stížnost je důvodná.

[15] Klíčovou otázkou v projednávané věci je rozsah věcné působnosti zákona o poštovních službách, což zahrnuje i výklad definice pojmu poštovní služba a kontrakční povinnosti. Poštovní služba je definována v § 1 odst. 2 zákona o poštovních službách, podle něhož se takovou 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.“* K poštovní smlouvě tentýž zákon v § 5 odst. 1 uvádí, že se jejím prostřednictvím *„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“*. Kontrakční povinnost pak je upravena v § 4 odst. 1 zákona o poštovních službách: *„Provozovatel je povinen zpřístupnit v každé své provozovně a rovněž způsobem umožňujícím dálkový přístup poštovní podmínky. Tímto zpřístupněním nabízí každému uzavření poštovní smlouvy.“*

[16] Výše specifikovaná otázka nebyla v judikatuře Nejvyššího správního soudu řešena jednotně a po podání kasační stížnosti v nyní posuzované věci se jí zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu na základě výše citovaného usnesení č. j. 8 As 70/2018 - 81, kterým mu byla věc postoupena. Vzhledem k tomu, že vyřešení této otázky bylo klíčové pro posouzení projednávané věci, přerušil řízení o ní Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 8. 7. 2020, č. j. 5 As 399/2019 - 48.

[17] Rozšířený senát ve věci rozhodl rozsudkem ze dne 14. 9. 2021, č. j. 8 As 70/2018 - 100, v němž dospěl k závěru, že *„[z]ákon 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.“*

pokračování

[18] Co se týče definice poštovní služby, rozšířený senát uvedl: „*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 pouze 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.*“

[19] Ohledně kontraktační povinnosti podle § 4 odst. 2 zákona o poštovních službách rozšířený senát též uvedl, že tato povinnost „*zavazuje každého provozovatele poštovních služeb. Nejedná se však a ani jednat nemůže o definiční znak poštovních služeb, jak to naznačuje druhý senát. Druhý senát k tomu uvádí, že zákonem o poštovních službách jsou regulovány pouze takové služby, které A) zpravidla zahrnují poštovní podání, třídění a přepravu poštovní zásilky prostřednictvím poštovní sítě a jsou prováděny za účelem dodání poštovní zásilky příjemci (§ 1 odst. 2 věta druhá předmětného zákona) a které současně B) musí být poskytnuty na základě poštovní smlouvy každému ve veřejně přístupné provozovně za předem stanovených podmínek*“ (2 As 121/2016, Geis Parcel CZ, bod 41). Takovýto závěr je však zjevně nesprávný, protože kontraktační povinnost je právním důsledkem toho, že určitá osoba splňuje znaky provozovatele poštovních služeb, nikoli předpokladem, aby byla určitá činnost vůbec zákonem regulována (podobně též cit. usnesení zvláštního senátu Konf 14/2019, ATC industry trade moravia, bod 16).“ 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.*“

[20] Poté, co rozšířený senát o uvedených právních otázkách rozhodl, Nejvyšší správní soud podle § 48 odst. 6 s. ř. s. bez návrhu vydal usnesení ze dne 29. 9. 2021, č. j. 5 As 399/2019 - 50, kterým vyslovil, že se v řízení pokračuje.

[21] Jak vidno z výše uvedeného, městský soud založil své rozhodnutí především na závěrech již citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 121/2016 - 71, které však byly rozhodnutím rozšířeného senátu překonány. Předně nelze s městským soudem souhlasit, že český zákonodárce nepodrobil regulaci poskytovatele ostatních poštovních služeb. Poskytovatelem poštovních služeb je v zásadě každý, kdo poskytuje alespoň jednu ze služeb uvedených v § 1 odst. 2 zákona o poštovních službách [výběr zásilky (poštovní podání), třídění, přeprava či dodávání poštovních zásilek]. Pro posouzení této otázky není rozhodné, zda žalobkyně hodlala uzavírat jiné než poštovní smlouvy – pokud její služby naplnily uvedené znaky poštovních služeb, je třeba na žalobkyní uzavírané smlouvy hledět jako na poštovní.

[22] Ani názor, že je kontraktační povinnost definičním znakem poštovní služby, v důsledku čehož není poskytovatelem poštovních služeb subjekt, který tuto povinnost

neplní, ve světle závěrů rozšířeného senátu neobstojí. Kontraktační povinnost je totiž právním důsledkem toho, že určitý subjekt splňuje definiční znaky poskytovatele poštovních služeb. Tato povinnost je dána kogentním § 4 odst. 2 zákona o poštovních službách a subjekt se nemůže vyhnout zákonné regulaci, která dopadá na poskytovatele poštovních služeb, jednoduše tím, že tuto povinnost nebude plnit.

[23] V kontextu rozsudku rozšířeného senátu nemůže obstát ani argumentace městského soudu vycházející z rozdílů mezi poštovními službami podle zákona o poštovních službách a zasilatelstvím podle živnostenského zákona. Městský soud se domníval, že by se v důsledku názoru stěžovatele poštovní služby a zasilatelství překrývaly. Jak však uvedl rozšířený senát, ani tento výklad nelze považovat za správný. Podstatou zasilatelství totiž je pouze zprostředkování přepravy, nikoli již samotná přeprava nákladů. Náplň těchto služeb se tedy od sebe dostatečně odlišuje.

[24] Závěrem je třeba uvést, že Nejvyšší správní soud v nynější věci neshledal důvod pro položení předběžných otázek Soudnímu dvoru. K otázkám, které stěžovatel považoval za potřebné objasnit, 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 se směrnicí 67/97/ES a sporné otázky bylo možno posoudit pomocí eurokonformního výkladu aplikovaných ustanovení vnitrostátního práva. Takový výklad rozšířený senát také provedl, a to i s využitím relevantní judikatury Soudního dvora Evropské unie. Ani pátý senát proto nyní nepovažuje za nezbytné přistoupit k položení předběžných otázek, které stěžovatel formuloval. Stěžovatel ostatně stejné otázky formuloval a navrhl jejich předložení i v jiných věcech vedených u Nejvyššího správního soudu, v nichž byly řešeny obdobné právní otázky (srov. sp. zn. 4 As 154/2020, sp. zn. 4 As 54/2019 a sp. zn. 9 As 347/2019), a zdejší soud ani v jedné z nich s ohledem na závěry rozšířeného senátu nepovažoval za nutné předběžnou otázku Soudnímu dvoru Evropské unie předkládat.

[25] Lze tedy konstatovat, že městský soud posoudil shora uvedené právní otázky nesprávně, v důsledku čehož je nutné považovat napadený rozsudek za nezákonný. Pro úplnost je třeba uvést, že ke stěžovatelově podpůrné argumentaci stran reklamace v režimu zákona o poštovních službách, kterou žalobkyně uváděla na svých internetových stránkách, Nejvyšší správní soud nyní nemá prostor se vyjadřovat. Jeho úkolem v řízení o kasační stížnosti je primárně přezkoumat rozhodné důvody (*ratio decidendi*) napadeného rozsudku městského soudu; ty však spočívaly ve výše uvedených argumentech, naproti tomu se k významu žalobkyní uváděné možnosti reklamace vůbec nevyjádřil. Pro posouzení důvodnosti kasační stížnosti není tento stěžovatelův argument podstatný a je otázkou, zda vzhledem k závěrům rozšířeného senátu vůbec bude relevantní v řízení o žalobě.

V. Závěr a náklady řízení

[26] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud uzavírá, že shledal v postupu městského soudu důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Napadený rozsudek městského soudu tedy s odkazem na § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil. V dalším řízení je městský soud vázán výše vysloveným právním názorem zdejšího soudu (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

pokračování

[27] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.)

V Brně dne 5. listopadu 2021

JUDr. Viktor Kučera
předseda senátu