



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

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

žalobce: **První novinová společnost a.s., IČO 457 95 533**
sídlem Paceřická 1/2773, Praha 9 – Horní Počernice
zastoupený advokátem Mgr. Davidem Voselem, M.B.A.
sídlem Ovocný trh 8, Praha 1

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

za účasti: **Česká pošta s.p., IČO 471 14 983**
sídlem Politických vězňů 909/4, Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí Rady žalovaného ze dne 3. 6. 2021, č. j. ČTÚ-6 551/2021-603,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a průběh řízení před správním orgánem

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

1. Žalobce se podanou žalobou domáhá zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí, kterým byl zamítnut rozklad žalobce a potvrzeno rozhodnutí předsedkyně Rady Českého telekomunikačního úřadu (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 21. 12. 2021, č. j. ČTÚ-44 467/2019 – 606/XXXIV.vyř., kterým bylo rozhodnuto ve věci sporu o uzavření dodatku č. 4 ke smlouvě o přístupu k prvkům poštovní infrastruktury a k zvláštním službám souvisejícím s provozováním poštovní infrastruktury č. 2015/596 ze dne 22. 5. 2015, ve znění dodatku č. 1 ze dne 22. 5. 2015, dodatku č. 2 ze dne 13. 3. 2017 a dodatku č. 3 ze dne 14. 3. 2018 (dále jen „smlouva o přístupu“).
2. Z obsahu správního spisu zjistil soud následující, pro věc podstatné skutečnosti.
3. Žalobce i Česká pošta, s.p., IČO 471 14 983 (dále jen „zúčastněná osoba“) podnikají na trhu poštovních služeb, přičemž Česká pošta je držitelem poštovní licence ve smyslu § 21 a násl. zákona o poštovních službách.
4. Žalobce a zúčastněná osoba uzavřeli podle § 34 odst. 5 zákona o poštovních službách písemnou smlouvu o přístupu k prvkům poštovní infrastruktury držitele poštovní licence.
5. Žalovaný obdržel dne 22. 10. 2019 návrh zúčastněné osoby na rozhodnutí sporu o uzavření dodatku č. 4 (dále též „dodatek“ nebo „návrh dodatku“) ke smlouvě o přístupu podle § 34 odst. 5 zákona o poštovních službách.
6. Po posouzení věci vydala předsedkyně Rady žalovaného shora označené rozhodnutí, kterým ve výroku I. návrhu zúčastněné osoby zčásti vyhověla a rozhodla, že po právní moci napadeného rozhodnutí je navrhovatel oprávněn vyzvat odpůrce k uzavření dodatku ve znění uvedeném ve výroku I. napadeného rozhodnutí a odpůrce je povinen nejpozději do 30 dnů ode dne obdržení této písemné výzvy uzavřít dodatek ke smlouvě o přístupu k prvkům poštovní infrastruktury a k zvláštním službám souvisejícím s provozováním poštovní infrastruktury, minimálně ve znění uvedeném ve výroku I. napadeného rozhodnutí. Ve výroku II. – VI. předsedkyně Rady žalovaného další návrhy zúčastněné osoby zamítla.
7. Proti prvostupňovému rozhodnutí podal žalobce dne 14. 1. 2021 rozklad. Téhož dne žalobce podal také návrh na prohlášení nicotnosti prvostupňového rozhodnutí, v němž namítl, že správní orgán I. stupně vydal rozhodnutí ve věci, v níž mu chyběla věcná příslušnost. Co do výroku V. a VI. prvostupňového rozhodnutí podala rozklad též zúčastněná osoba.
8. Žalobou napadeným rozhodnutím Rada žalovaného oba podané rozklady zamítla a napadené rozhodnutí potvrdila.
9. Rada žalovaného uvedla, že pravomoc správního orgánu I. stupně je dle § 34 odst. 5 věta první zákona o poštovních službách dána vždy, když mezi provozovatelem a držitelem poštovní licence nedojde k uzavření smlouvy do 2 měsíců od zahájení jednání o návrhu smlouvy, pakliže kterákoli ze stran podá návrh na rozhodnutí sporu o úpravu předmětných práv a povinností. Uzavřením smlouvy ve smyslu uvedeného ustanovení přitom nelze rozumět pouze uzavření zcela nové smlouvy, ale rovněž změny již existujících smluv. Za smlouvu je tedy namíste považovat rovněž dodatky k již existujícím smlouvám, neboť představují dohodu (tedy shodný projev vůle) smluvních stran směřující k modifikaci jejich práv a povinností. Z uvedeného plyne, že provozovatel i držitel poštovní licence se mohou na správní orgán s návrhem na úpravu vzájemných práv a povinností obracet i v případě, že ve lhůtě dvou měsíců nedojde k uzavření dohody o

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

změně obsahu již uzavřené smlouvy o přístupu k poštovní infrastruktuře. Pokud by tomu tak nebylo, mohla by nastat situace, kdy by po uzavření smlouvy o přístupu k poštovní infrastruktuře došlo k podstatné změně okolností porušující rovnováhu práv a povinností smluvních stran, avšak smluvní strana dotčená touto nerovnováhou by po dobu trvání smlouvy nedisponovala žádnými prostředky umožňujícími opětovné nastolení rovnováhy. Rada žalovaného podotkla, že žalobce v minulosti sám požádal o rozhodnutí sporu podle § 34 odst. 5 zákona o poštovních službách, jehož předmětem byla změna smlouvy o přístupu. Aktuální přístup žalobce je tak nutno vnímat jako ryze účelový. Rada žalovaného dodala, že rozhodnutí vydané dle § 34 zákona o poštovních službách musí být závazné pro obě strany sporu.

II. Obsah žaloby

10. Žalobce namítá nicotnost napadených rozhodnutí.
11. Žalobce nejprve rekapituluje podstatu sporu a popisuje situaci na poštovním trhu.
12. Žalobce tvrdí, že smlouva o přístupu je soukromoprávní smlouvou. Podle § 1766 občanského zákoníku jsou příslušné k řešení sporů v takovýchto případech obecné soudy. Žádný zákon však nesvěřuje pravomoc k rozhodnutí o změně již uzavřené smlouvy o přístupu jinému konkrétnímu úřadu (a to ani žalovanému). Ve věci je tedy dána pravomoc soudů v občanském soudním řízení. Žalovaný tak nebyl k vydání napadených rozhodnutí věcně příslušný. Žalobce namítá, že dle § 36a odst. 3 zákona o poštovních službách může žalovaný rozhodovat ve sporech o přístup k poštovní infrastruktuře (§ 34 zákona o poštovních službách), avšak nikoli o změně smlouvy o přístupu. Podle § 34 zákona o poštovních službách je pravomoc založena pouze ve dvou případech: pokud žalovaný mění z úřední povinnosti návrh smlouvy o přístupu nebo pokud provozovatel poštovních služeb žádá o uzavření (celé) smlouvy o přístupu. Žalobce již se zúčastněnou osobou smlouvu o přístupu uzavřenu má, a proto není naplněna premisa výše uvedené právní normy § 34 odst. 5 zákona o poštovních službách.
13. Žalobce dále namítá, že § 34 odst. 1 zákona o poštovních službách zakotvuje pouze právo ostatních provozovatelů na uzavření smlouvy o přístupu, nikoli jejich povinnost ji uzavřít. S použitím výkladu a contrario, nezakotvuje-li zákon povinnost provozovatele (tedy žalobce) uzavřít smlouvu o přístupu, nezakotvuje ani právo držitele poštovní licence (tedy zúčastněné osoby) na uzavření smlouvy o přístupu a tím pádem ani na její změnu. Žalovaný má pouze pravomoc rozhodnout spor o úpravě vzájemných práv a povinností, nemůže však uložit povinnost uzavřít smlouvu nebo její dodatek.
14. Nedostatek věcné příslušnosti žalovaného plyne rovněž z § 36a odst. 1 písm. e) zákona o poštovních službách, podle něž rozhoduje žalovaný ve sporech, v nichž tak stanoví citovaný zákon. A contrario pak v případech, o nichž zákon o poštovních službách nehovoří, žalovaný nejenže nerozhoduje, ale ani nesmí ukládat v takovémto případě povinnosti, jelikož by tím zasáhl do práv garantovaných čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.
15. Žalobce opakuje a uzavírá, že žalovaný svými rozhodnutími fakticky mění původní rozhodnutí, aniž by k tomu měl ze zákona oprávnění. Skutečnost, že tak žalovaný činí, představuje mj. zásah do zaručené svobody žalobce na podnikání podle čl. 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

III. Vyjádření žalovaného

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

16. Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvádí, že uzavřením smlouvy ve smyslu § 34 zákona o poštovních službách nelze rozumět pouze uzavření zcela nové smlouvy, ale rovněž změny již existujících smluv. Za smlouvu je namístě považovat rovněž dodatky k již existujícím smlouvám, neboť představují dohodu (tedy shodný projev vůle) smluvních stran směřující k modifikaci jejich práv a povinností. Není žádný logický ani jiný důvod, proč by na trhu poštovních služeb měl být z věcné příslušnosti žalovaného vyňat spor o uzavření dodatku ke smlouvě o přístupu k poštovní infrastruktuře.
17. Žalovaný míní, že pokud zákon svěří správnímu orgánu pravomoc rozhodovat o věcech vyplývajících z občanskoprávních vztahů, je správní orgán oprávněn rozhodovat i o těch právech a povinnostech účastníků daného sporného správního řízení, které jsou od hlavního občanskoprávního vztahu přímo odvislé.
18. Žalovaný nesouhlasí s tvrzením žalobce, že smlouva o přístupu k poštovní infrastruktuře je smlouvou ryze soukromoprávní. Smlouva o přístupu k poštovní infrastruktuře v sobě obsahuje veřejnoprávní prvek, neboť se jedná o „nástroj regulace situace na trhu“ v širším slova smyslu.
19. Žalovaný uvádí, že pokud § 34 zákona o poštovních službách mu svěřuje pravomoc rozhodovat o přístupu k poštovní infrastruktuře držitele poštovní licence v celém jeho rozsahu, má Český telekomunikační úřad pravomoc rozhodnout též podle § 1766 občanského zákoníku o obnovení rovnováhy práva a povinností stran na místo soudu, budou-li k tomu splněny zákonné podmínky podle § 1765 občanského zákoníku.
20. Žalovaný připomíná, že sám žalobce podal v minulosti u Českého telekomunikačního úřadu návrh na rozhodnutí sporu se zúčastněnou osobou o uzavření dodatku č. 2 ke smlouvě o přístupu. Je tedy zřejmé, že žaloba je ryze účelová.
21. Žalovaný se dále vyjadřuje k problematice posouzení nákladově orientované ceny.

IV. Replika žalobce a další vyjádření účastníků řízení

22. V replice na vyjádření žalovaného žalobce uvádí, že pro žalovaného nemůže být relevantní § 1901 občanského zákoníku, jelikož toto ustanovení dává oprávnění stranám smlouvy, nikoli správnímu orgánu, který stranou smlouvy není. Žalovaný tedy není oprávněn měnit jak své původní rozhodnutí o obsahu přístupové smlouvy, tak ani uzavřenou přístupovou smlouvu, jelikož ani k jednomu mu zákon nedává pravomoc.
23. Žalobce připomíná, že o tom, jaké právní vztahy je třeba regulovat a jakým způsobem, rozhoduje moc zákonodárná, nikoli výkonná. K posuzovanému zásahu jsou dle platné legislativy povolány soudy civilní soudní soustavy podle § 1766 odst. 1 občanského zákoníku. Na možnost změny měla pamatovat smlouva o přístupu, avšak ani ta nemohla pravomoc žalovaného založit. Přesvědčení žalovaného o tom, že i on je soudem ve smyslu § 1766 odst. 1 občanského zákoníku, je mylné.
24. Žalobce opakuje, že žalovaný nejenže nemá pravomoc uzavřenou smlouvu o přístupu měnit, ale nemá ani pravomoc ukládat žalobci v souvislosti s touto smlouvou povinnosti. Žalobce míní, že on se mohl domáhat uložení povinnosti zúčastněné osobě jakožto držiteli poštovní licence, pro opačný postup však není v zákoně o poštovních službách právní základ.

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

25. Žalobce uvádí, že není možno pomíjet hypotézu obsaženou v § 34 odst. 1 zákona o poštovních službách. Dle žalobce také není v dané věci možné využít teleologický výklad právní normy.
26. Ve vyjádření ze dne 16. 10. 2021 žalobce poukázal na rozsudek Nejvyššího soudu ve věci ze dne 30. 6. 2021, sp. zn. 23 Cdo 1416/2021. V citované věci Nejvyšší soud nesouhlasil s tím, že by oprávněním rozhodovat spory o uzavření smlouvy podle zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „energetický zákon“), byla tímtež zákonem zároveň založena pravomoc Energetického regulačního úřadu rozhodovat spory o změně již jednou uzavřených smluv. Žalobce má za to, že citované závěry Nejvyššího soudu jsou zcela uplatnitelné i v projednávaném případě, kdy žalovaný disponuje pravomocí rozhodnout pouze spor o obsahu nově uzavírané smlouvy.
27. Ve vyjádření ze dne 25. 10. 2021 žalovaný uvedl, že z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2006, č. j. 3 As 48/2004 – 82, vyplývá, že pravomoc rozhodnout o dodatku ke smlouvě o přístupu náleží Českému telekomunikačnímu úřadu.

IV. Posouzení žaloby Městským soudem v Praze

28. Soud dle § 75 s. ř. s. přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které předcházelo jeho vydání, v rozsahu žalobou tvrzených bodů nezákonnosti, kterými je vázán, podle skutkového a právního stavu ke dni vydání žalobou napadeného rozhodnutí, a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.
29. Soud rozhodl o žalobě postupem podle § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „soudní řád správní“), tedy bez nařízení jednání, neboť účastníci řízení s takovým postupem vyjádřili souhlas.
30. Soud předně připomíná, že předmětem nyní přezkoumávaného správního řízení bylo uzavření dodatku ke smlouvě o přístupu uzavřené dle § 34 odst. 1 zákona o poštovních službách mezi držitelem poštovní licence (zúčastněná osoba) a provozovatelem (žalobce). Jelikož nedošlo k dohodě nad zněním dodatku, rozhodl spor o úpravě vzájemných práv a povinností žalovaný dle § 34 odst. 5 zákona o poštovních službách.
31. Žalobce i zúčastněná osoba jsou přitom soukromoprávními subjekty, které mají zákonem uloženou povinnost uzavřít spolu soukromoprávní smlouvu, na jejímž základě vznikne soukromoprávní vztah. Na tom nic nemění ani skutečnost, že smluvní subjekty nemají kontraktační volnost, neboť zákon může regulovat jak obsah soukromoprávní smlouvy, tak i povinnost jejího uzavření. Aby bylo právo na uzavření smlouvy možné realizovat, stanovil zákon o poštovních službách také správní orgán – žalovaného, který rozhoduje o sporných částech a tím smlouvu dotvoří (srov. nahrazení projevu vůle v občanském soudním řízení, kdy soudní rozhodnutí rovněž vede k soukromoprávnímu vztahu). Soud rozhodující ve správním soudnictví přitom v zásadě není oprávněn takováto rozhodnutí žalovaného přezkoumávat, nýbrž žalobu odmítne podle § 46 odst. 2 s. ř. s. (srov. usnesení Městského soudu v Praze ze dne 3. 8. 2020, č. j. 6 A 11/2018 – 114).
32. Zároveň však platí, že vyslovit nicotnost rozhodnutí vydaného správním orgánem náleží soudu ve správním soudnictví i v situaci, kdy bylo nicotné rozhodnutí vydáno v soukromoprávní věci, neboť občanský soudní řád neupravuje možnost soudů vyslovit nicotnost správního rozhodnutí.

33. Jak k tomu uvedl zvláštní senát ve svém usnesení ze dne 5. 3. 2012, č. j. Konf 53/2011 – 25, soud v řízení podle části páté občanského soudního řádu nepřezkoumává zákonnost správních rozhodnutí a nerozhoduje kasatorním způsobem. Před tímto soudem je naopak celá věc (spor či jiná právní věc) znovu projednána (v mezích podané žaloby s výjimkami obsaženými v § 250f o. s. ř.). Pokud má soud za to, že ve věci mělo být rozhodnuto jinak, než rozhodl správní orgán, sám ve věci rozhodne rozsudkem. Tento rozsudek nahrazuje rozhodnutí správního orgánu (§ 250j o. s. ř.). Vyslovení nicotnosti rozhodnutí však nelze považovat za nahrazení tohoto rozhodnutí: nahrazením má zákon zjevně na mysli úkon soudu, jímž se stanoví práva a povinnosti účastníků soukromoprávního vztahu. Deklaratorní výrok o nicotnosti rozhodnutí tomuto požadavku neodpovídá, soud by v takovém případě ničeho nenahrazoval. (...) Nelze zapomínat, že nicotnost je pouze druhem vady rozhodnutí, a jako taková musí být v souladu s čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod podrobena soudní kognici, lhotejno ve které větvi soudnictví. Bylo by v rozporu s čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, pokud by některá správní rozhodnutí (ta ve věcech soukromoprávních), ačkoliv obecně nejsou zákonem z projednávání před soudy vyloučena, měla být ze soudní kontroly spočívající v posuzování jejich nicotnosti vyňata. Podle současné právní úpravy civilní soudy v řízení podle části páté občanského soudního řádu objektivně vyslovovat nicotnost správních rozhodnutí nemohou a současně soudy ve správním soudnictví obecně takovou pravomocí disponují.
34. Jestliže tedy žalobce ve své žalobě namítal toliko nicotnost žalobou napadených rozhodnutí, nebylo na místě, aby soud žalobu odmítl, nýbrž přistoupil k jejímu projednání a posoudil napadená rozhodnutí z hlediska tvrzené nicotnosti.
35. Nicotnost správního rozhodnutí vymezuje správní řád v § 77, přičemž se jedná o závažnou kvalitativní vadu rozhodnutí, ke které správní soudy přihlížejí z úřední činnosti (§ 76 odst. 2 s. ř. s.). Za nicotné rozhodnutí doktrína považuje případ, „[...] kdy úkon, který správní orgán učinil, není v důsledku určité závažné vady (či více vad) vůbec správním aktem, tj. projevem výkonu pravomoci správního orgánu v právním smyslu, ale paaktem, který není způsobilý vyvolat žádné právní následky. Nulitní správní akt není nadán presumpcí správnosti, nikoho (ani správní orgán, ani účastníky řízení) de iure nezavazuje a není vůbec považován za projev výkonu působnosti orgánu veřejné správy“ (Vedral, J.: Správní řád: Komentář. 2. vydání. Praha: Bova Polygon, 2012. s. 662.). Nicotnost tedy představuje specifickou kategorii vad správních rozhodnutí, které jsou vzhledem ke své povaze vadami nejzávažnějšími, nejtěžšími a rovněž i nezhojitelnými. Nicotné rozhodnutí není „běžným“ rozhodnutím nezákonným, nýbrž „rozhodnutím“, které pro jeho vady vůbec nelze za veřejněmocenské rozhodnutí správního orgánu považovat a které není s to vyvolat veřejnoprávní účinky. Proto není nikdo povinen nicotné správní rozhodnutí respektovat a řídit se jím. Hledí se na něj, jako by vůbec neexistovalo, protože tedy jde o nezhojitelné právní nic. (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2008, sp. zn. 8 Afs 78/2006).
36. Judikatura správních soudů postupně zpřesňovala výklad pojmu nicotného rozhodnutí. Za nicotná rozhodnutí jsou považována rozhodnutí, k jejichž vydání nemá správní orgán pravomoc nebo není absolutně věcně příslušný (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 2. 2009, č. j. 3 As 7/2008 – 99, nebo ze dne 2. 11. 2006, č. j. 5 A 35/2002-73), rozhodnutí vydaná proti neexistujícímu subjektu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2008, č. j. 8 Afs 78/2006-74) nebo pokud správní orgán rozhodl o nepodaném odvolání (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 6. 2003, sp. zn. 7 A

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

18/2001). Za vady způsobující nicotnost správního rozhodnutí lze považovat také zásadní nedostatky projevu vůle vykonavatele veřejné správy (absolutní nedostatek formy, neurčitost, nesmyslnost), požadavek plnění, které je trestné nebo absolutně nemožné, uložení povinnosti nebo založení práva něčemu, co v právním smyslu vůbec neexistuje [co není osobou v právním slova smyslu, zaniklému (zemřelému) subjektu], nedostatek právního podkladu k vydání rozhodnutí, např. uložení povinnosti podle již zrušeného předpisu (viz např. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2008, sp. zn. 8 Afs 78/2006). Naopak nicotnost nezpůsobují méně závažné vady správních aktů. Obecně řečeno, není-li pochyb o tom, že rozhodnutí vydal oprávněný orgán v rámci svých kompetencí, netrpí vadami, které mohou způsobit jeho zmatečnost, neurčitost nebo nemožnost, přičemž je zřejmé, komu je určeno, nelze takové rozhodnutí označit za nicotné (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2004, č. j. 5 Afs 19/2004-53).

37. Žalobce v žalobě tvrdí, že napadená rozhodnutí jsou nicotná z důvodu věcné nepříslušnosti, resp. pravomoci žalovaného k jejich vydání.
38. Institut věcné příslušnosti slouží k určení, který z orgánů nadaný obecně pravomocí rozhodovat o právech a povinnostech osob ve veřejné správě bude rozhodovat v konkrétní věci. Absolutní nedostatek věcné příslušnosti nastává tehdy, jestliže o věci nerozhoduje orgán k tomu určený, nýbrž orgán jiný – takový, jemuž jsou k rozhodování svěřeny věci obsahově odlišné (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 4. 2014, č. j. 6 Ads 87/2013-131).
39. Podle § 34 odst. 5 zákona o poštovních službách nedojde-li k uzavření smlouvy podle odstavce 1 do 2 měsíců ode dne zahájení jednání o návrhu smlouvy, Úřad rozhodne spor o úpravě vzájemných práv a povinností na základě návrhu kterékoliv smluvní strany.
40. Podle § 36a odst. 3 zákona o poštovních službách předseda Rady Úřadu v prvním stupni rozhoduje v řízení o výši a úhradě čistých nákladů a předběžných čistých nákladů podle § 34b a 34c a ve sporech o přístup k poštovní infrastruktuře podle § 34.
41. Žalobce namítá, že uvedená ustanovení zákona o poštovních službách není možno aplikovat na přijímání dodatků k dříve uzavřeným smlouvám. Takový výklad však soud nepovažuje za akceptovatelný.
42. Ustanovení § 34 odst. 5 zákona o poštovních službách řeší spor o úpravě vzájemných práv a povinností držitele poštovní licence (v dané věci zúčastněná osoba) a provozovatele poštovních služeb (v dané věci žalobce) týkající se podmínek přístupu k prvkům poštovní infrastruktury a k zvláštním službám souvisejícím s provozováním poštovní infrastruktury, případně ceny za přístup k poštovní infrastruktuře. Jakkoli by § 34 odst. 5 zákona o poštovních službách bylo možno doslovným výkladem interpretovat tak, jak činí žalobce, byl by takový výklad v naprostém rozporu s účelem citované právní normy a institutu sporu o úpravě vzájemných práv a povinností.
43. Zákonodárce zřejmě nemínil, že jednou uzavřená smlouva o přístupu má být navždy neměnná. Takový výklad by pomíjel proměnlivost vnějších i vnitřních vlivů na práva a povinnosti smluvních stran a zároveň by nedůvodně omezoval vůli smluvních stran. Nelze totiž jakkoli popírat, že v průběhu doby mohou nastat okolnosti, které povedou jednu ze stran smlouvy o přístupu k potřebě upravit dosavadní smluvní ujednání. Bylo by tak v rozporu s účelem citované právní normy, pokud by nebylo možno vyvolat sporné řízení pouze o znění dodatku ke smlouvě. Postavení a úloha žalovaného zůstává v případě

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

posuzování nové smlouvy i dodatku ke stávající smlouvě naprosto totožná a spočívá v povinnosti posoudit stanovení vzájemných práv a povinností vstříc aktuálně nastalým okolnostem s tím, že i v případě změn dříve uzavřené smlouvy o přístupu je dána preference soukromoprávní dohody; pouze v situaci, kdy tato dohoda není možná, může být vyvoláno řízení před žalovaným. Dle soudu by tedy bylo neúčelné odlišovat spory o znění nové smlouvy a o znění změn původní smlouvy, jak činí žalobce, neboť jejich podstata zůstává totožná. Opačný výklad by byl také v rozporu s principy hospodárnosti, neboť by de facto nutil nespokojenou stranu smlouvy k vypovězení původní smlouvy a k iniciaci sporu o celé nové smlouvě podle § 34 odst. 5 zákona o poštovních službách, ačkoli by bylo hospodárnější řešit pouze ty její části, jejichž úpravu jedna ze stran požaduje. Ke změně smlouvy jistě není nezbytné uzavírat smlouvu novou, nýbrž stačí upravit její text prostřednictvím dodatků.

44. Soud připomíná, že ke stejnému závěru dospěla též komentářová literatura, dle které možnost vyvolat spor podle § 34 odst. 5 ZPS se nevztahuje pouze na případy, kdy mezi držitelem poštovní licence a přístupujícím provozovatelem poštovních služeb není uzavřena žádná smlouva. Stejným postupem se lze domáhat i změny již uzavřené smlouvy (viz Buzek, L. Zákon o poštovních službách: komentář. Praha: Wolters Kluwer, citováno z ASPI).
45. A obdobně za předchozí právní úpravy (§ 40 odst. 2 zákona č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích a o změně dalších zákonů) správní soudy neshledaly nicotnými rozhodnutí žalovaného z důvodu nedostatku jeho pravomoci rozhodnout o dodatku smlouvy o propojení sítí nebo o přístupu k síti (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2006, č. j. 3 As 48/2004-82). Soud přitom míní, že smlouva o propojení sítí nebo o přístupu k síti uzavíraná za předchozí právní úpravy a smlouva o přístupu dle zákona o poštovních službách je svou podstatou obdobná.
46. Uvedené tedy potvrzuje, že žalovaný byl věcně příslušný k rozhodnutí sporu o znění dodatku k dříve uzavřené smlouvě o přístupu a nelze souhlasit se žalobcem, že je ve věci dána pravomoc soudů v občanském soudním řízení. Soud se shoduje se žalovaným, že jestliže zákon svěřil správnímu orgánu pravomoc rozhodovat o věcech vyplývajících z občanskoprávních vztahů, je správní orgán oprávněn rozhodovat i o těch právech a povinnostech účastníků daného sporného správního řízení, které jsou od hlavního občanskoprávního vztahu přímo odvislé. A takto lze rozhodování o změně původně uzavřené smlouvy o přístupu považovat za související rozhodování ohledně původně stanovených práv a povinností.
47. O nedostatku věcné příslušnosti žalovaného nesvědčí ani § 36a odst. 1 písm. e) zákona o poštovních službách, na který odkazoval žalobce.
48. Dle citovaného ustanovení Úřad podle tohoto zákona rozhoduje ve sporech, stanoví-li tak tento zákon. Zákon o poštovních službách však výslovně v § 36a odst. 3 stanoví, že předseda Rady Úřadu v prvním stupni rozhoduje v řízení ve sporech o přístup k poštovní infrastruktuře podle § 34. A již výše soud uvedl, že § 34 odst. 5 zákona o poštovních službách nelze vykládat formalisticky v tom smyslu, že se vztahuje pouze na spor týkající se uzavření nové smlouvy o přístupu. Naopak jej lze aplikovat též v případě sporu o změnu dříve uzavřené smlouvy. Zákon tedy dává žalovanému pravomoc a příslušnost ve věci rozhodnout, aniž by docházelo k porušení čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

49. Správnosti uvedeného výkladu také svědčí, že v daném případě to byl sám žalobce, který v minulosti usiloval o změnu dříve uzavřené smlouvy o přístupu skrze přijetí dodatků, a to iniciováním sporu dle § 34 odst. 5 zákona o poštovních službách. Nelze přitom akceptovat výklad žalobce, že pouze on, jako provozovatel poštovních služeb, by se mohl domáhat uložení povinnosti po držiteli poštovní licence. Aktivně legitimován k návrhu na zahájení správního řízení dle § 34 odst. 5 zákona o poštovních službách je držitel poštovní licence i provozovatel poštovních služeb. Ze zákona o poštovních službách nevyplývá, že by tímto oprávněním disponovala pouze jedna ze smluvních stran. Soud přisvědčuje žalovanému, že dřívější postup žalobce nasvědčuje účelovosti jeho současné argumentace.
50. K poukazu žalobce na rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 23 Cdo 1416/2021 soud uvádí, že předmětem tehdy rozhodované věci byl § 17 odst. 7 písm. a) energetického zákona, dle kterého Energetický regulační úřad rozhoduje spory o uzavření smlouvy podle tohoto zákona mezi držiteli licencí nebo mezi držitelem licence a zákazníkem a spory o omezení, přerušení nebo obnovení dodávek nebo distribuce elektřiny, plynu nebo tepelné energie z důvodu neoprávněného odběru nebo neoprávněné distribuce. Znění uvedeného ustanovení je dle soudu odlišné od § 34 odst. 5 zákona o poštovních službách, neboť výslovně hovoří o sporech o uzavření smlouvy. Proto také Nejvyšší soud v citovaném rozsudku výslovně uvedl, že v dané věci je třeba vyložit, jaké spory lze zahrnout pod pojem „spor o uzavření smlouvy“, s nímž citované ustanovení energetického zákona pracuje. Zákon o poštovních službách však stanoví, že je žalovaný oprávněn rozhodnout spor o úpravě vzájemných práv a povinností (viz § 34 odst. 5 věta první zákona o poštovních službách). V tomto ohledu je tedy vymezení působnosti žalovaného značně odlišné a nelze jej ztotožňovat s postavením Energetického regulačního úřadu dle § 17 odst. 7 písm. a) energetického zákona. Z uvedených důvodů soud nevycházel ze závěrů Nejvyššího soudu vyřčených v citovaném rozsudku.
51. Žalobce v žalobě rovněž namítá, že § 34 odst. 1 zákona o poštovních službách zakotvuje pouze právo ostatních provozovatelů na uzavření smlouvy o přístupu, nikoli jejich povinnost ji uzavřít. I tuto argumentaci soud pokládá za stěží akceptovatelnou. Jak již bylo řečeno, rozhodnutím podle § 34 odst. 5 zákona o poštovních službách je řešen spor o úpravě vzájemných práv a povinností držitele poštovní licence a provozovatele poštovních služeb. Pokud by přitom rozhodnutí žalovaného nebylo právně vynutitelné, resp. bylo by pouze právem jakékoli ze stran smlouvu uzavřít a nikoli její povinností, stávalo by se toto rozhodnutí stěží vynutitelným a ve své podstatě také obsoletním. Stěží lze tedy akceptovat výklad předestřený žalobcem. Naopak rozhodnutí žalovaného vydané podle § 34 odst. 5 zákona o poštovních službách je pro obě strany závazné a v intencích tohoto rozhodnutí jsou obě smluvní strany povinny uzavřít smlouvu o přístupu. Tomu odpovídá skutečnost, že povinnosti stanovené rozhodnutím podle § 34 odst. 5 zákona o poštovních službách lze vynutit ukládáním donucovacích pokut, kdy dle § 38 odst. 3 lze splnění povinnosti uložené držiteli poštovní licence rozhodnutím podle § 34 odst. 5 vymáhat ukládáním donucovacích pokut až do celkové výše 10 000 000 Kč.
52. Soud konečně neshledal ani zásah do zaručené svobody žalobce na podnikání podle čl. 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Uzavření smlouvy o přístupu, resp. rozhodnutí sporu o úpravě vzájemných práv a povinností plynoucích z takovéto smlouvy předpokládá, že budou zohledněny zájmy obou smluvních stran. Je přitom nabíledni, že rozhodnutí žalovaného může žalobce jako provozovatel poštovních služeb vnímat negativně. Tato skutečnost však sama o sobě nemůže svědčit zásahu do práva na svobodné

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

podnikání zaručené čl. 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Nemluvě o skutečnosti, že do tohoto práva zajisté nemůže zasáhnout pravomoc a věcná příslušnost žalovaného k rozhodování sporu o dodatku k dříve uzavřené smlouvě o přístupu, což byla de facto jediná otázka řešená v této věci. Soud opakuje, že obsah uzavřeného dodatku nemůže být předmětem přezkumu ve správním soudnictví.

V. Závěr

53. Žalobce tedy se svými námitkami neuspěl. Jelikož v řízení o žalobě nevyšly najevo žádné vady, k nimž by byl soud povinen přihlížet z úřední povinnosti, soud žalobu zamítl jako nedůvodnou.
54. O nákladech řízení rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 1 soudního řádu správního. Žalobce neměl ve věci úspěch a žalovanému v řízení o žalobě nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

Poučení:

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

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

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

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

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

Praha, 8. listopadu 2021

JUDr. PhDr. Štěpán Výborný, Ph.D. v. r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.