



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jana Ryby a soudkyň Mgr. Ivety Postulkové a JUDr. Ludmily Sandnerové ve věci

žalobkyně: **TNT Express Worldwide, spol. s r. o.**, IČO 15888959
sídlem Za Tratí 206, 252 19 Chrástany
zastoupena advokátem Mgr. Martinem Hrodkem
sídlem Klimentská 1216/46, 110 00 Praha 1

proti
žalovanému: **Český telekomunikační úřad**
sídlem Sokolovská 58/219, 190 00 Praha 9

o žalobě proti rozhodnutí předsedy Rady žalovaného ze dne 21. 7. 2016 č. j. ČTÚ-52 882/2015-603,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, včetně řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

1. Žalobkyně se domáhá u Městského soudu v Praze (dále též „*městský soud*“) zrušení rozhodnutí předsedy Rady Českého telekomunikačního úřadu (dále též „*rozkladový orgán*“) ze dne 21. 7. 2016 č. j. ČTÚ-52 882/2015-603 (dále též „*napadené rozhodnutí*“), kterým bylo potvrzeno rozhodnutí Českého telekomunikačního úřadu, odboru regulace komunikačních činností a poštovních služeb, ze dne 30. 6. 2015 č. j. ČTÚ-74 932/2014-610/XII. vyř. (dále též „*prvostupňové rozhodnutí*“). Prvním výrokem tohoto prvostupňového rozhodnutí žalovaný označil podnikatelskou činnost účastnice řízení, nyní žalobkyně, nabízenou pod obchodními jmény „*Express*“ a „*Economy Express*“ v případě zásilek s jednotlivými kusy nepřesahujícími hmotnost 50 kg za poštovní služby podléhající režimu zákona č. 29/2000 Sb., o poštovních službách a o změně některých zákonů (zákon o poštovních službách), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*ZPS*“) podle podmínek pro přepravu a ostatní služby,

verze 13-2014; druhým výrokem prvostupňového rozhodnutí žalovaný neshledal podnikatelskou činnost žalobkyně v případě zásilek s jednotlivými kusy přesahujícími hmotnost 50 kg a tzv. paletových zásilek poštovními službami podléhajícími režimu ZPS.

2. V prvostupňovém rozhodnutí žalovaný konstatoval, že žalobkyně provozuje poštovní služby podle ZPS u služby Express a Economy Express. Poskytovaná služba je službou poštovní, jejím předmětem je dodání poštovní zásilky, tato zahrnuje poštovní podání, třídění, přepravu a dodání v rámci určitého stupně organizovanosti, učiněné prostřednictvím poštovní sítě. Zásilka v rámci univerzální služby pro balíky do 50 kg splňuje definici poštovní zásilky podle § 2 písm. a) ZPS. Uvedený limit je obecně vnímán jako maximální hmotnostní limit pro poštovní zásilky. Správní orgán nemůže stanovit přesnou hranici pro hmotnostní limit poštovní zásilky obecně pro všechny případy, jelikož záleží na konkrétním provozovateli, jaký hmotnostní limit pro své zákazníky stanoví s ohledem na jím používané technologie a procesy pro poskytování služeb. Zásilky převyšující limit 50 kg na jeden kus zásilky nepovažuje správní orgán za poštovní zásilky, stejně tak paletové zásilky, s ohledem na speciální požadavky na manipulaci s nimi. Správní orgán se neztotožnil s účastnicí řízení, že služby poskytuje podle zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále též „OZ“), jelikož podle § 5 odst. 1 ZPS právní vztah je nutné posuzovat podle jeho obsahu a nikoli podle pojmenování. Účastnice řízení vykonává všechny činnosti vymezující poštovní službu (podání, třídění, přepravu) prostřednictvím organizované sítě, jež odpovídá definici poštovní sítě. Účastnice řízení dále disponuje veřejně vyhlášenými podmínkami, pojmenované jako podmínky pro přepravu a ostatní služby. Novela ZPS vyjádřená zákonem č. 221/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 29/2000 Sb., o poštovních službách a o změně některých zákonů (zákon o poštovních službách), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony (dále též „*novela č. 221/2012*“), zabránila v § 5 odst. 1 větě poslední ZPS, aby věcně totožné služby, které naplňují definici poštovní služby, byly poskytovány na základě rozhodnutí jejich poskytovatele v jiném právním režimu. Účastnice řízení je součástí nadnárodní sítě, která v Polsku a na Slovensku poskytuje služby jako poštovní a v EU je považována za poštovního operátora. K otázce definice kruhem poštovní služby žalovaný uvedl, že součástí definice je věcné vymezení poštovní služby podle § 1 odst. 2 věta druhá ZPS a je třeba vycházet z věcného vymezení při zohlednění § 5 odst. 1 věta poslední ZPS. ZPS neomezuje podnikatele, aby v poštovních podmínkách vymezil okruh osob, kterým bude nabízet služby a stanovil způsob, jakým u něj mohou být zásilky podávány. Poštovní směrnice měla dotvořit jednotný trh pro poštovní služby se stejnými pravidly a podmínkami tak, aby nedocházelo k narušování tržního prostředí, a upravuje obecné podmínky pro podnikání v oblasti poštovních služeb.
3. Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně rozklad, o němž rozhodl rozkladový orgán napadeným rozhodnutím.
4. V odůvodnění napadeného rozhodnutí rozkladový orgán uvedl, že se s prvostupňovým rozhodnutím ztotožňuje. K dokumentům pořízeným z internetu ze slovenského a polského registru doplnil, že sloužily prvostupňovému orgánu k ilustraci trhu poštovních služeb v okolních zemích, jejich založení do spisu není v rozporu se ZPS. Ztotožnil se s účastnicí řízení, že podklady nazvané Sdělení generálního ředitelství Evropské komise pro hospodářskou soutěž, jež nejsou součástí spisu, ale je na ně odkazováno, pak účastnice měla možnost se s nimi seznámit a vyjádřit se ve správním řízení; tyto sloužily rovněž k ilustraci situace na evropském trhu poštovních služeb. Taková vada neměla vliv na zákonnost

rozhodnutí. Podle Rámcové smlouvy o přepravě věci, podmínek pro přepravu a ostatní služby, průvodce službami TNT, protokolu o prohlídce depa a podkladů ze spisového materiálu dovodil, že činnost účastnice řízení (převzetí zásilky, třídění, přeprava vlastní dopravní infrastrukturou a její doručení adresátovi), je poštovní službou podle § 1 odst. 2 a § 5 odst. 1 ZPS. Zákon považuje za poštovní smlouvu jakoukoli smlouvu, jejímž předmětem je poskytnutí poštovní služby, přičemž zpravidla zahrnuje poštovní podání, třídění a přepravu poštovní zásilky prostřednictvím poštovní sítě za účelem dodání poštovní zásilky příjemci, což účastnice řízení nespornuje. Taková činnost je vždy poštovní službou podle ZPS. Pojem „zpravidla“ znamená, že uvedené činnosti jsou pro poštovní službu typické, poštovní služba může i některou z těchto činností postrádat. K tomuto závěru lze dojít jak jazykovým, tak teleologickým výkladem. Služba Express i Economy Express zákonné definiční znaky naplňuje tím, že obsahuje veškeré komponenty definující poštovní službu (poštovní podání, třídění, přepravu prostřednictvím sítě dep a nasmlouvaných kurýrů) za účelem dodání poštovní zásilky příjemci. Režim uzavření smlouvy není rozhodný, kritériem pro určení je věcný obsah činnosti. Ačkoli smlouva zasilatelská a poštovní smlouva mají znaky podobné a některé se i překrývají, tak pokud smlouva naplňuje znaky poštovní smlouvy a současně smlouvy zasilatelské, jedná se vždy o smlouvu poštovní podle ZPS, jako speciální smluvní typ k přepravní smlouvě. Podnikatel ujednáním smluvního režimu nemůže obejít ZPS. Každý provozovatel poštovních služeb si může zvolit, jaké zásilky bude přepravovat. Poštovní smlouva také nemusí být uzavřena s každým zájemcem, jen s tím, kdo splní podmínky uvedené v poštovních podmínkách. Přepravní smlouva se uplatní u zásilek překračujících váhovou kategorii. I když hmotnostní limit 50 kg není v zákoně uvedený, nějaký limit existovat musí, jinak by za poštovní zásilku byla nutně považována jakákoli věc bez ohledu na její rozměry a váhu. Podle § 3 odst. 1 písm. b) ZPS se za základní službu považuje dodání poštovních balíků do 10 kg. Poštovní služba podle ZPS je pojem širší než základní služba. Váhový limit u poštovní zásilky proto musí být vyšší než limit u základní služby. Váhový limit 50 kg je stanoven rozumně, není nepřiměřený a zohledňuje obecnou představu o váhovém ohraničení poštovní zásilky. Měl by platit pro všechny provozovatele, nemělo by být na konkrétním provozovateli, jaký limit si zvolí, jak nevhodně uvedl prvostupňový orgán v rozhodnutí. Váhový limit se váže vždy k jedné zásilce ve smyslu § 2 písm. a) ZPS. V případě vícekusové zásilky se za samostatnou zásilku považuje každý její kus. K účelovosti řízení poznamenal, že prvostupňový orgán postupoval v souladu s ZPS i správním řádem, k provedení řízení došlo z důvodu ochrany veřejného zájmu, postupoval též v souladu s procesními pravidly, procesní práva účastnice řízení nebyla ničím krácena.

5. Žalobkyně proti tomuto rozhodnutí brojí žalobou, a to podle smyslu věci vůči prvnímu výroku prvostupňového rozhodnutí. Předně uvádí, že v oblasti přepravy a zasilatelství v rámci živnosti ohlašovací volné na území republiky podniká déle než 25 let, jako podnikatelka uzavírá se svými obchodními partnery smlouvy o přepravě věci podle § 2555 a násl. OZ. Upozorňuje, že nyní projednávaná věc je skutkově obdobná sporu jiné žalobkyně (společnosti Geis Parcel CZ s.r.o.) s totožným žalovaným, v němž městský soud rozsudkem ze dne 29. 3. 2016, č. j. 11 A 197/2013-96 (dále též „*rozhodnutí ve věci Geis Parcel*“) zrušil rozhodnutí žalovaného se závěrem, jež podporuje obranu žalobkyně v části II. odst. 2.5. a 2.6. uplatněnou v rozkladu, a to, že se o poštovní služby v případě zasilatelství nejedná. Žalobkyně považuje napadené rozhodnutí za nesprávné a nezákonné, jelikož žalovaný její podnikatelskou činnost označil za poskytování poštovních služeb.
6. Žalobní námitky lze rozdělit do těchto žalobních bodů:

7. *V prvním žalobním bodu* žalobkyně nesouhlasí se žalovaným, že smlouvou o přepravě věci poskytuje poštovní služby. Smlouva o přepravě věci, jejímž prostřednictvím realizuje občanskoprávní podnikání, může mít některé znaky podobné s poštovní smlouvou, ale jedná se o odlišné smluvní typy. Podle žalobkyně je výčet náležitostí podle § 1 odst. 2 věta druhá ZPS pouze demonstrativní, na podnikatelskou činnost žalobkyně nelze aplikovat obsah poštovní služby, jak mylně dovodil žalovaný. Žalovaný jako regulátor trhu poštovních služeb by tím podrobil žalobkyni svému dohledu, což žalobkyně považuje v rozporu se zásadou smluvní volnosti i uplatňování veřejné moci žalovaným.
8. Žalobkyně se neztotožňuje se žalovaným, který v napadeném rozhodnutí zdůraznil, že povinnost zakotvená v § 4 odst. 2 ZPS neznamená, že poštovní smlouva musí být uzavřena s každým zájemcem, nýbrž jenom s tím, kdo splní poštovní podmínky. Žalovaný tím nadřadil regulovanou činnost pošty nad soukromoprávní ujednání smluvních stran. Podle žalobkyně je pro poštovní službu rozhodná vůle poskytovatele služeb nabízet služby široké veřejnosti. Žalobkyně takovou vůli nemá, podniká na základě smluvního vztahu v rámci smluvní volnosti a podle své vůle. Žalobkyně ve svém podnikání neaplikuje § 4 odst. 1 ani odst. 2 ZPS, se svými klienty (podnikateli), které si vybírá, uzavírá rámcové smlouvy o přepravě věci podle § 2555 a násl. OZ, přepravu konkrétních zásilek provádí na základě nákladního listu, který plní funkci dokladu o uzavření konkrétní smlouvy. Žalobkyně zdůrazňuje, že neuzavírá rámcovou smlouvu s každým, kdo o to požádá. Žádost každého zájemce o uzavření rámcové smlouvy posuzuje jednotlivě s ohledem na konkrétní okolnosti daného případu. Mezi žalobkyní a jejími klienty se nejedná o poštovní služby poskytované na základě poštovní smlouvy. Žalobkyně nepoužívá ani poštovní známky, jak je to zvykem při poskytování poštovních služeb, pro své zákazníky neprovozuje pro podání žádné poštovní schránky jako přístupová místa poštovních služeb. Žalobkyně vyzvedává zásilky svých zákazníků v místě jejich podnikání a dopravuje je adresátu zásilky s osobním doručením, nikoli vhozením do poštovní schránky. Takový způsob doručování zásilek je odlišný od způsobu tradičního poštovního doručovatelství.
9. Žalobkyně považuje rozhodnutí žalovaného za nepřezkoumatelná, jelikož žalovaný bezdůvodně za definiční znak poštovní zásilky nad rámec ustanovení ZPS zvolil váhový limit 50 kg pro jednotlivé kusy zásilky, ačkoli § 2 písm. a) ZPS ani jiné ustanovení žádný váhový limit (jednotlivého kusu ani celé zásilky) neobsahuje. Podle žalobkyně tím žalovaný nadužil správní uvážení k váhovému limitu zásilek v rozporu se ZPS, který takovou diskreční pravomoc žalovanému neumožňuje. Žalobkyně k tomuto poukazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 7. 2004, č. j. 5 Azs 105-2004-72 a doplňuje, že zákonodárce v § 2 písm. a) ZPS definoval poštovní zásilku, nebylo jeho úmyslem ponechat správnímu orgánu prostor pro výklad tohoto pojmu jakožto neurčitého právního pojmu. Žalobkyně v postupu žalovaného shledává současně porušení zásady rovnosti. Podle žalovaného totiž záleží na konkrétním provozovateli, jaký hmotnostní limit si pro své zásilky stanoví. Rozkladový orgán, vědom si porušení této zásady, doplnil, že váhový limit stanovený žalovaným, by měl platit obecně pro všechny provozovatele. Prvostupňové rozhodnutí ani napadené rozhodnutí není podloženo žádným argumentem ani pro rozdělení zásilky na kusy pro účely stanovení hmotnostního limitu žalovaného. Není proto zcela zřejmé, na základě jakých úvah žalovaný dospěl k takovému závěru. Žalobkyně dále poukazuje na porušení zásady legitimního očekávání, jelikož podniká v zasilatelství více než 25 let, a podle rozhodnutí žalovaného tudíž několik let podniká bez oprávnění a podnikatelskou činnost by měla poskytovat za jiných podmínek než doposud, což je pro ni nepředvídatelným rozhodnutím. Novelou ZPS provedenou zákonem č. 221/2012 Sb. s

účinností od 1. 1. 2013 se přitom nic nezměnilo na její podnikatelské činnosti. Zasilatelství a zastupování v celním řízení zůstalo nadále živností volnou č. 53 podle přílohy č. 4 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále též „živnostenský zákon“), a i po změně poštovního zákona je možné v tomto oboru nadále volně podnikat.

10. Žalobkyně konstatuje, že žalovaný nesprávně vykládá účel 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 též „poštovní směrnice“), implementované do českého právního řádu novelou zákona o poštovních službách č. 221/2012 Sb., s účinností od 1. 1. 2013. Žalovaný má snahu aplikovat regulaci poštovních služeb na oblast, která je liberalizovaná. Účelem poštovní směrnice je přitom liberalizovat i poštovní trh. Žalovaný jakoukoli přepravní či zasilatelskou činnost chce podřídít režimu poštovního zákona, což jde proti smyslu obsahu poštovní směrnice. Z poštovní směrnice dále nevyplývá, že by povinnost konkurovat dosavadním monopolním provozovatelům poštovních služeb měla být násilně vnucena podnikatelům poskytujícím obdobné služby. Žalobkyně v poštovním odvětví nepodniká a ani podnikat nechce. Rozhodnutí žalovaného, že žalobkyně podniká v oblasti poštovních služeb, je v rozporu s podnikatelskou vůlí žalobkyně. Nadto podle žalobkyně ze stanoviska Hospodářské komory České republiky vyplývá, že zasilatelské a přepravní služby poskytované podle živnostenského zákona, podle kterého žalobkyně podniká, nemají být považovány za poštovní služby. Podle žalobkyně žalovaný ani řádně neodůvodnil, v čem činnost žalobkyně naplňuje znaky poštovní služby podle § 1 odst. 2 věta druhá ZPS.
11. *Ve druhém žalobním bodu* žalobkyně namítá, že ačkoli podle napadeného rozhodnutí bylo správní řízení iniciováno žalovaným z důvodu ochrany veřejného zájmu, napadené rozhodnutí neodůvodňuje, o jaký veřejný zájem se mělo jednat. Podle § 37 odst. 3 písm. d) ZPS žalovaný rozhoduje, zda se v případě určité služby jedná o poštovní službu, a to na žádost nebo z vlastního podnětu. Podle žalobkyně uvedené ustanovení nestanoví povinnost žalovanému zahajovat s podnikateli na trhu zasilatelských a přepravních služeb řízení z moci úřední bez předchozí zjevné pochybnosti o tom, zda se v případě určité služby jedná o poštovní službu. Obecný názor žalovaného zda určitá služba je či není poštovní službou, nelze za takovou pochybnost považovat. Žalovaný tím postupuje v rozporu se zásadou podle čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, že státní moc lze uplatňovat jen v případech a mezích stanovených zákonem a způsobem, který zákon stanoví.
12. Žalobkyně namítá, že žalovaný porušil zásadu vyšetřovací, jelikož důkazy nebyly hodnoceny ve svém souhrnu, nebyly zjištěny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch žalobkyně; nebylo proto řádně provedeno dokazování. Správní spis obsahuje písemnosti, které se netýkají žalobkyně, nýbrž třetích osob a jejich služeb poskytovaných mimo území České republiky. Ačkoli správní orgány uvádí, že z těchto písemností nevycházely, berou je na vědomí pro účely dokreslení situace na trhu Evropské unie, ačkoli se týkají toliko Polska a Slovenska. Pro objektivní závěry měl žalovaný zjišťovat situaci ve státech v rámci Evropské unie. Žalovaný však opatroval účelově pouze důkazy podporující argumentaci o poskytování poštovních služeb žalobkyní.
13. Žalobkyně v rámci žalobních bodů dále odkazuje na svá předchozí podání, a to na vyjádření účastníka řízení ze dne 30. dubna 2015 včetně příloh; na vyjádření se k podkladům před

vydáním rozhodnutí ze dne 24. června 2015 včetně příloh; na rozklad proti rozhodnutí žalovaného ze dne 17. července 2015 a jeho doplnění ze dne 26. srpna 2015; argumentaci v nich uplatněnou činí součástí žaloby.

14. Žalovaný ve vyjádření k žalobě setrval na stanovisku uvedeném v napadeném rozhodnutí a navrhl žalobu zamítnout. Žalovaný nepovažuje interpretaci žalobkyně k rozhodnutí ve věci Geis Parcel za vhodnou, jelikož povinnost uzavřít poštovní smlouvu s každým se vztahuje pouze na poštovní služby základní, nikoli ostatní, jež provozuje žalobkyně. ZPS nezakazuje, aby si každý provozovatel v poštovních podmínkách stanovil, za jakých podmínek, tedy i s kým, poštovní smlouvu uzavře. Směrnice nikde nestanoví, že by definičním znakem poštovní služby a poštovní smlouvy byla vůle provozovatele nabízet poštovní služby každému, jak nesprávně podle žalovaného dovodil městský soud v rozhodnutí ve věci Geis Parcel. Současně obecná dostupnost u základních služeb je pouze cílem, kterého má být dosaženo, nikoli samou podstatou služby. Způsob nabízení uzavření poštovní smlouvy a okruh adresátů nabídky nelze proto pokládat za její definiční znak.
15. Podle žalovaného provozuje žalobkyně poštovní službu. Žalovaný interpretací zákonných ustanovení (§ 1 odst. 2, § 5 odst. 1 ZPS) považuje za poštovní smlouvu jakoukoli smlouvu, jejímž předmětem je poskytnutí poštovní služby. Tato služba zpravidla zahrnuje poštovní podání, třídění a přepravu poštovní zásilky prostřednictvím poštovní sítě za účelem dodání poštovní zásilky příjemci. Žalovaný vycházel z důvodové zprávy k návrhu zákona č. 221/2012 Sb., kterým byl novelizován ZPS a upřesněna definice poštovní služby podle § 1 ZPS, aby tím bylo zamezeno možnosti volby právního režimu.
16. Žalovaný konstatuje, že smluvní volnost představuje možnost volby obsahu právního vztahu, tato volnost ovšem není bezbřehá. Zákonodárce úpravou obsaženou v ZPS vynucuje dodržování určitých standardů poskytování poštovních služeb, přičemž za nežádoucí stav vyhodnotil možnost vyhýbat se státní regulaci pouhým uzavřením smlouvy obsahově totožné se smlouvou poštovní podle jiného právního předpisu. Z uvedeného důvodu stanovil, že smluvní vztah, jehož obsahem je poskytnutí poštovní služby, která je definována výčtem činností, je poštovní smlouvou uzavřenou podle ZPS.
17. Žalovaný nezpochybňuje, že by zasilatelství realizované žalobkyní podle § 2555 a násl. OZ, nemohlo vykazovat určitý stupeň organizovanosti. Rozhodný je obsah činnosti. Žalobkyně neobstarává pouze přepravu věci z jednoho místa do druhého, nýbrž přebírá zásilky u odesílatelů, sváží je do dep, třídí je a rozváží adresátům. Poskytuje proto služby podle § 1 odst. 2 ZPS. Podle nařízení vlády č. 278/2008 Sb., o obsahových náplních jednotkových živností, žalobkyně, jež podniká v oboru činnosti Zasilatelství a zastupování v celním řízení, má oprávnění na zprostředkování dopravy, popř. zajištění činností s dopravou související, nikoli na samotnou přepravu nákladů. Z podkladů, které jsou součástí správního spisu, přitom vyplývá, že žalobkyně zabezpečuje přepravu zásilek. Přeprava nákladů (zásilek) přitom není však obsahovou náplní žádného z živnostenských oprávnění žalobkyně, která jako zasilatel má toliko zprostředkovat přepravu. Při zasilatelství nelze zajišťovat přepravu stejným subjektem, kterému je věc předána za účelem zabezpečení přepravy. Žalobkyně poskytuje poštovní služby, naplňuje tím její všechny definiční znaky. K vyjádření žalobkyně, že k provozování poštovních služeb nemůže být nikdo nucen, žalovaný uvádí, že žalobkyně poskytuje poštovní služby dobrovolně a vykonává činnost, která je subsumovatelná pod pojem poštovní služby. Žalobkyně přitom do dne 30. 4. 2013

disponovala oprávněním k provozování poštovních a zahraničních poštovních služeb, jež zaniklo v souvislosti se zmíněnou novelou č. 221/2012 Sb.

18. Žalovaný konstatuje, že ZPS nedefinuje pojem zásilky, v § 2 písm. a) ZPS je definice poštovní zásilky. Pojem zásilka je pojmem neurčitým, proto neurčitým musí být i pojem poštovní zásilka, i přesto, že má zákonnou definici. Žalovaný byl z tohoto důvodu oprávněn pojem zásilka vyložit. Dále žalovaný odkazuje na napadené rozhodnutí, v němž jsou uvedeny důvody pro určení limitu 50 kg.
19. Problematika poštovních známek se vztahuje k držiteli poštovní licence, ta je upravena v § 35 ZPS, ze kterého nelze dovodit povinnost užívat je k placení za poštovní služby. Žalobkyně doručuje převážně nelistové zásilky, jejich přeprava je u České pošty hrazena také zejména hotovostně. Povinnost provozovat poštovní schránku pro podání se vztahuje pouze na držitele poštovní licence (§ 21 odst. 2 ve spojení s § 3 odst. 3 ZPS a § 15 vyhlášky č. 464/2012 Sb. o stanovení specifikace jednotlivých základních služeb a základních kvalitativních požadavků na jejich poskytování). Z uvedených důvodů nelze užívání poštovních známek a zřízení schránek pro příjem podání hodnotit jako nedílné součásti poštovních služeb.
20. Podmínkou pro zahájení řízení podle § 37 odst. 3 písm. d) ZPS je existence pochybnosti o charakteru poskytované služby. Žalovaný takovouto pochybnost měl, řízení proto podle ZPS zahájil a žalobkyni o tomto řízení řádně vyrozuměl. Skutkový stav byl řádně zjištěn, o obsahu služeb poskytovaných žalobkyní nenastala žádná pochybnost. Žalobkyně svou činnost pouze jinak právně kvalifikovala, což s uplatněním vyšetřovací zásady nijak nesouvisí.
21. Žalobkyně v replice setrvává na své argumentaci, nově odkazuje na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 25. 5. 2017 č. j. 6 A 149/2015-48, a zdůrazňuje, že žalobkyně se svými zákazníky uzavírá smlouvy upravené OZ, činnost neprovádí prostřednictvím poštovní sítě, nemůže proto poskytovat poštovní službu podle ZPS.
22. Žalovaný v duplice rozporuje úvahy druhého senátu Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 21. 9. 2017, č. j. 2 As 121/2016-71, k povinnosti uzavřít poštovní smlouvu s každým, kdo projeví zájem a poukazuje na rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 16. 11. 2016 ve věci C-2/15 DHL Express Austria, že se jeho ustanovení vztahuje na všechny provozovatele poštovních služeb. Žalovaný zmiňuje, že obchodní společnost nadnárodní skupiny žalobkyně působící na Slovensku se registrovala u slovenského regulátora jako poštovní podnik poskytující ostatní poštovní služby.
23. V dalším doplnění dupliky žalovaný poukazuje na stanovisko Generálního advokáta Manuela Campose Sánchez-Bordony ke spojeným věcem C-259/16 a C-260/16, k otázkám posuzování charakteru služeb poskytovaných přepravními společnostmi a podniky zajišťujícími expresní doručovací služby, jež podporuje obranu žalovaného. Pro případ, že by se soud s tímto neztotožnil, navrhuje, nechť soud předloží Soudnímu dvoru Evropské unie žádost o zodpovězení otázek, týkajících se charakteru činnosti žalobkyně, jež žalovaný podrobněji specifikoval.
24. V triplice žalobkyně konstatuje, že Generální advokát pod bodem 48. stanoviska uvedl, že slučitelnost vnitrostátní právní úpravy s poštovní směrnici náleží tuzemským soudům, čímž se zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 21. 9. 2017, č. j. 2 As 121/2016-71, v rozhodnutí ve věci Geis Parcel. Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 16. 11.

2016 ve věci C-2/15 DHL Express Austria se podle žalobkyně týkal jiné otázky, a to povinnosti přispívat na provozní náklady regulačního orgánu pro poštovní odvětví podle rakouského práva a nikoli poštovních služeb jako takových. Žalobkyně nesouhlasí s předložením předběžných otázek Soudnímu dvoru Evropské unie, na výklad poštovní směrnice lze nahlížet prismatem Nejvyššího správního soudu.

25. V quadruplice žalovaný konstatuje, že dne 31. 5. 2018 ve spojených věcech C-259/16 a C-260/16 bylo rozhodnuto o předběžných otázkách k výkladu poštovní směrnice, proto rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 121/2016-71 ani 1 As 207/2017-61 nepovažuje za správná. Podle odpovědi Generálního ředitelství Evropské komise pro vnitřní trh, průmysl, podnikání a malé a střední podniky (DG GROW) ze dne 29. 5. 2018 je trh dodávání balíků součástí trhu poštovních služeb a služba dodávání balíků definována stejně jako poštovní služba, zahrnující výběr, třídění, přepravu a dodávání balíků. Evropská komise uvedla, že za poskytovatele poštovních služeb se považuje takový podnik, který vykonává i jen jednu z činností stanovených v čl. 2 odst. 1 poštovní směrnice. Při pochybnostech soudu žalovaný nadále setrvává na položení předběžných otázek Soudnímu dvoru Evropské unie.
26. V dalším doplnění quadrupliky žalovaný odkazuje na závěry usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů ze dne 8. 10. 2019, sp. zn. Konf 14/2019, z nichž vyplývá, že je-li předmětem smlouvy poskytnutí poštovní služby, jedná se vždy o poštovní smlouvu podle § 5 odst. 1 ZPS, proto volit právní režim poskytování poštovních služeb není podle žalovaného možné.
27. Městský soud rozsudkem ze dne 5. 5. 2020 č. j. 3 A 169/2016-126 zrušil napadené rozhodnutí a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Z podnětu kasační stížnosti žalovaného a v návaznosti na právní závěry rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, čtvrtý senát Nejvyššího správního soud rozsudkem ze dne 24. 9. 2021 č. j. 4 As 154/2020-61 (dále též „kasační rozsudek“), zrušil rozsudek a věc vrátil městskému soudu se závazným právním názorem, podle kterého „[s] ohledem na závěry vyslovené v judikátu rozšířeného senátu je nutné přisvědčit stěžovateli (žalovaný, pozn. soudu), 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, zásilatelskou či přepravní. [...] 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.“ Nejvyšší správní soud rovněž konstatoval, že „[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.“

28. Městský soud přezkoumal napadené rozhodnutí v rozsahu uplatněných žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 2 s. ř. s.“). Při přezkumu vyšel ze skutkového i právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), jsa vázán závěry kasačního rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).
29. Při jednání konaném dne 25. 2. 2022 žalobkyně k otázce hmotnostních limitů doplnila, že hranice 50 kg hmotnostního limitu, kterou žalovaný dovodil v napadeném rozhodnutí, nemá oporu v žádném právním předpisu, není dána praxí v daném oboru, není ani zakotvena v evropských předpisech. Jedná se proto svévolný výklad žalovaného, založený na libovůli. Žalovaný nesouhlasil se žalobkyní, že by jednal v rámci libovůle, jelikož vycházel ze standardů poštovní přepravy, a to z Řádu poštovních balíků či poštovních podmínek České pošty a.s., v nichž hranice 50 kg je stanovena. Žalovaný doplnil, že ve věci otázky poštovní služby již bylo městským soudem rozhodováno, a to šestým senátem, který v rozsudcích ze dne 12. 1. 2022 č. j. 6 A 208/2015-137, ze dne 13. 1. 2022 č. j. 6 A 21/2017-148, či ze dne 13. 1. 2022 č. j. 6 A 211/2013-168, ve věci žalobců podnikajících s obdobným předmětem podnikání jako žalobkyně v dané věci dovodil, že se jedná o poštovní službu.
30. Soud neshledal žalobu důvodnou.
31. K *prvnímu žalobnímu bodu* lze konstatovat, že zásadní otázkou sporu v dané věci je, zda žalobkyně podniká v režimu ZPS, tedy zda poskytuje poštovní služby či nikoliv.
32. Podle § 1 odst. 2 ZPS *poštovní službou je 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.*
33. Podle § 1 odst. 3 ZPS *poštovní službou není:*
a) *přeprava poštovních zásilek, pokud je vykonávána osobou, která k těmto zásilkám současně neprovedla poštovní podání, třídění nebo dodání,*
b) *služba obdobná poštovní službě, která je vykonávána odesílatelem nebo s ním propojenou osobou.*
34. Podle § 5 odst. 1 ZPS *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. Za poštovní smlouvu se považuje jakákoliv smlouva, jejímž předmětem je poskytnutí poštovní služby.*
35. Podle § 4 odst. 2 ZPS *provozovatel je povinen uzavřít poštovní smlouvu s každým, kdo její uzavření v mezích poštovních podmínek a způsobem v nich stanoveným požaduje.*
36. Podle § 2 odst. 1 písm. a) ZPS *pro účely tohoto zákona se rozumí poštovní zásilkou adresná zásilka v konečné podobě, ve které má být provozovatelem dodána; poštovní zásilkou se rozumí i poštovní balík.*
37. Otázkou rozsahu věcné působnosti ZPS a výkladu pojmu poštovní služby se zabýval rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 9. 2021 č. j. 8 As 70/2018-100 (dále též „*rozsudek rozšířeného senátu*“), který sjednotil dosud roztržštěnou rozhodovací praxi v této oblasti. Z tohoto rozsudku vychází také městský soud v souzené věci.

38. Rozšířený senát v tomto rozsudku 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). Kontraktační 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.”
39. K rozsahu věcné působnosti ZPS, definici poštovní služby a k odlišnostem mezi poštovní službou a živností „Zasílatelství a zastupování v celním řízení“ podle bodu 53 přílohy 4 živnostenského zákona 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 zasílatelství. [...] obsahem zasílatelství je pouhé zprostředkování přepravy, nikoli již samotná přeprava nákladů (srov. k tomu též § 2445 občanského zákoníku o smlouvě o zprostředkování).” Podstatou poštovní služby je tedy zejména převzetí a zpracování zásilky, často spojené s její přepravou. Poštovní služba se obsahově neshoduje se zasílatelstvím.
40. K obsahu žalobkyní poskytovaných služeb ze správního spisu vyplývá, že podle Rámcové smlouvy o přepravě věci (verze 7) je jejím předmětem „provádění expresní přepravy kusových zásilek dopravcem pro odesílatele. Tyto přepravy realizuje dopravce v rámci jím prováděných komplexních mezinárodních a vnitrostátních expresních přepravních služeb“. Podle Podmínek pro přepravu a ostatní služby, verze 13-2014 (dále též „Podmínky“), bodu 1., v němž se vymezují pojmy, přeprava „znamená a zahrnuje veškeré přepravní operace a služby, které provádíme v souvislosti s přemísťováním zásilky“. Zásilkou se přitom podle zmiňovaných Podmínek rozumí „dokumenty nebo zboží jakékoli povahy (ať volně ložené nebo balené v jednom nebo více kusech), které byly přijaty k přepravě z jednoho místa do druhého nebo pro které jsme akceptovali provádění ostatních služeb“.
41. Poskytování služeb žalobkyní je blíže popsáno v obrazovo-popisné reklamní písemnosti nazvané *Průvodce službami TNT, jednoduchý průvodce, díky kterému můžete své zásilky posílat snadno a rychle*. Z ní vyplývá, že nejprve je nutné vybrat si typ služby (volba služby je závislá na rychlosti vykonání přepravy, rychlost dané služby se následně promítne i do výsledné ceny služby). Druhým krokem je objednání přepravy telefonicky nebo on-line. Zásilka (ve většině případů již zabalená) je následně předána žalobkyni, která zabezpečí její přepravu a doručení příjemci.
42. Podle písemnosti nazvané *Protokol o provedení důkazu ohledáním věci* ze dne 4. 6. 2015 č. j. ČTÚ-74 932/2014-610/X. vyř., byla ohledána provozovna žalobkyně v provozních

prostorech depa na adrese Chrášťany 206, Praha – západ. V zadní části depa probíhalo vykládání importních zásilek ze zahraničí z pěti leteckých kontejnerů. Zásilky byly přemísťovány pracovníky na válečkový dopravník a zároveň naskenovány ručními skenery. Z tohoto dopravníku pracovníci třídili zásilky do přepravních klecí. Obsahem kontejnerů byly jednotlivé zásilky různé velikosti a rozměrů i paletové zásilky. Zásilky jsou označeny štítkem s čárovým kódem, údaji o odesílateli a příjemci. Na štítku je uvedeno i speciální číslo kurýra. Číslo kurýra odpovídá určitému vymezenému okruhu poštovních směrovacích čísel. Kurýry zajišťují externí dopravci vybíraní ve výběrových řízeních pro jednotlivé oblasti. Zásilky obsahují datum a čas pro doručení zásilek jejich příjemcům údaj o způsobu přepravy – letecky či pozemní cestou. Na vybraných zásilkách s garantovaným časem doručení je uveden i čas, do kdy mají být doručeny. Zásilky mohou být převezeny i do jiných dep v Brně, Ostravě a Hradci Králové za účelem dalšího třídění. Doručení zásilky je podle Rámcové smlouvy o přepravě věci realizováno oproti podpisu adresáta popřípadě je možné zvolit i alternativní způsob doručení, např. vyzvednutí zásilky přímo na depu (viz dokument Často kladené otázky, ve správním spise pod č. 20). Samotnému dodání, jak přílehlavě shrnul žalovaný na straně 9 prvostupňového rozhodnutí, předchází několik činností – objednání, vyzvednutí, předání zástupci společnosti (kurýrovi), přeprava do depa, její třídění, případná další přeprava (autem, letadlem) a dodání zásilky. Na stranách 5-8 prvostupňového rozhodnutí žalovaný detailně popsal učiněná zjištění stran žalobkyní poskytovaných služeb, na což soud pro úplnost odkazuje.

43. Na základě shora zmiňovaných skutečností lze uzavřít, že předmětem služeb poskytovaných žalobkyní (v daném případě služeb Express a Economy Express) je závazek převzít od odesílatele zásilku a tuto doručit adresátovi. V rámci tohoto procesu dochází ke třídění zásilek a jejich přepravě prostřednictvím dopravní infrastruktury žalobkyně. Jinými slovy, služby poskytované žalobkyní zahrnují přepravu i dodávání poštovních zásilek, současně jejich výběr a třídění. Obsahem služeb žalobkyně jsou tedy činnosti, které ve svém souhrnu naplňují definici poštovní služby poskytované podle poštovní smlouvy ve smyslu § 5 odst. 1 a § 1 odst. 2 a 3 ZPS. Není podstatné, zda žalobkyně sama svoji službu označila za službu poštovní, zasílatelskou či přepravní, resp. pod jaký režim podřazovala svou činnost. Je-li předmětem smlouvy poskytnutí poštovní služby, jedná se vždy o poštovní smlouvu podle § 5 odst. 1 ZPS. ZPS staví režim poštovní smlouvy mimo dispozici stran, jde jednoznačně o normu kogentní (viz rozsudek rozšířeného senátu). Záměr odstranit možnost volby právního režimu služeb spočívajících v přepravě věci deklaroval zákonodárce v důvodové zprávě k návrhu novely č. 221/2012. K § 5 odst. 1 ZPS konstatoval: *„Upravují se formálně definiční znaky poštovní smlouvy s cílem tuto definici zjednodušit. Zároveň se poslední větou odstraňuje za pomoci ostatních definičních znaků poštovní služby možnost volby právního režimu [...] je nutné zamezit tomu, aby srovnatelné nebo zaměnitelné služby se základními službami byly poskytovány mimo rámec tohoto zákona, resp. v rozporu s poštovními podmínkami, jejichž vymezení a povinné náležitosti stanoví tento zákon [...] Pokud se chce podnikatel odchýlit od právní úpravy pro ostatní přepravní služby obsažené v jiných právních předpisech (občanský zákoník, obchodní zákoník, přepravní řády apod.), je samozřejmé, že takové služby musí poskytovat na základě speciální úpravy obsažené v zákoně o poštovních službách, tedy jako poštovní služby. Takové jednání podnikatele nelze považovat za ryze soukromoprávní problém vztahů mezi ním a jeho zákazníkem.“* Lze proto v daném případě dovodit, že pokud uzavírala žalobkyně smlouvy, jejichž předmětem bylo poskytování poštovních služeb, resp. poskytovala-li na základě těchto smluv služby zahrnující činnosti odpovídající poštovní službě, jednalo se o poštovní smlouvy podle ZPS,

bez ohledu na skutečnost, jak žalobkyně smlouvy pojmenovala, či jaký právní režim pro uzavření smlouvy požadovala. Podstatné je faktické naplnění znaků poštovní smlouvy, nikoli vůle smluvních stran. Nelze přitom hovořit o porušení zásady smluvní volnosti, jak ji zaručuje občanský zákoník.

44. Ust. § 1 odst. 1 ZPS dopadá na všechny subjekty, které poskytují poštovní služby. „Každý podnikatel, který uzavírá smlouvy obsahově odpovídající poštovní smlouvě, tak poskytuje poštovní služby, je tedy provozovatelem poštovní služby“ (viz rozsudek rozšířeného senátu). Není přitom rozhodné, zda provozovatel uzavírá poštovní smlouvu s každým, kdo její uzavření v mezích poštovních podmínek a způsobem v nich stanovených požaduje. Nelze proto přisvědčit námitce žalobkyně, že pro poštovní službu je rozhodná vůle poskytovatele služeb nabízet služby široké veřejnosti. Tzv. kontraktační povinnost zakotvená v § 4 odst. 2 ZPS (*provozovatel je povinen uzavřít poštovní smlouvu s každým, kdo její uzavření v mezích poštovních podmínek a způsobem v nich stanoveným požaduje*) sice zavazuje každého provozovatele poštovních služeb, není však definičním znakem poštovních služeb. Rozšířený senát v rozsudku dovodil, že „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, dle něhož „kontraktační povinnost ve smyslu § 4 odst. 2 zákona o poštovních službách nelze považovat za kritérium, které by bylo způsobitelné 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 ZPS (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.“ Tvrzení žalobkyně, že ve svém podnikání neaplikuje § 4 odst. 1 ani odst. 2 ZPS, nemůže ničeho změnit na závěru, že žalobkyní poskytované služby mají charakter poštovní služby. Relevantní není ani tvrzení žalobkyně, že nepoužívá poštovní známky, pro své zákazníky neprovozuje pro podání žádné poštovní schránky jako přístupová místa poštovních služeb a zásilky dopravuje adresátovi s osobním doručením, nikoli vhozením do poštovní schránky, neboť ani tyto skutečnosti nejsou definičními znaky poštovní služby. Tato je zákonem definována věcným obsahem činností, které zahrnuje, přičemž pro vymezení služby jako služby poštovní je nepodstatné, zda v rámci jejich poskytování žalobkyně používá poštovní známky, provozuje poštovní schránky jako přístupová místa poštovních služeb či dopravuje zásilky osobním doručením. Poštovní známky jsou upraveny v § 35 ZPS, z něj žádné povinné používání poštovních známek provozovateli poštovních služeb neplyne. Stejně tak zřízení poštovní schránky coby přístupového místa není pro provozovatele poštovních služeb obecně povinné, tuto povinnost mají podle § 21 odst. 2 ZPS ve spojení s § 3 odst. 3 ZPS a § 15 vyhlášky č. 464/2012 Sb., o stanovení specifikace jednotlivých

základních služeb a základních kvalitativních požadavků na jejich poskytování, pouze držitelé poštovní licence.

45. Žalovaný označil za poštovní služby podle ZPS pouze služby žalobkyně v případě zásilek s jednotlivými kusy nepřesahujícími hmotnost 50 kg. Při stanovení uvedeného hmotnostního limitu vycházel z úpravy hmotnostních limitů pro poštovní zásilky v rámci tzv. univerzální služby, stanovených v mezinárodních právních předpisech upravujících poskytování služeb, i z obecného vnímání poštovní zásilky ze strany veřejnosti. Konstatoval, že podle Světové poštovní úmluvy je součástí základních služeb v mezinárodním styku příjem, zpracování, přeprava a dodávání poštovních balíků do hmotnosti 20 kg, ustanovení článku RC 114 Řádu poštovních balíků připouští výměnu balíků i s hmotností až do 50 kg, za poštovní balíky se tak v rámci univerzální služby podle Aktu Světové poštovní unie považují balíky, jejichž hmotnost je nejvýše 50 kg. V rámci Evropské unie pak hmotnostní limity pro poštovní balíky v rámci univerzální služby upravuje poštovní směrnice tak, že členské státy zajistí na vlastním území dodávání poštovních balíků přijatých z jiných členských států o hmotnosti 20 kg. Podle žalovaného zásilky překračující tyto hmotnostní limity neodpovídají obecné představě poštovního balíku či obecně poštovní zásilce, u níž se očekává, že bude dodána adresátovi na jeho adresu prostřednictvím jednoho doručovatele v rámci poštovních služeb, a svým charakterem tak nespádají do rozsahu vymezení poštovní zásilky. Rovněž manipulace s těžšími zásilkami vyžaduje jiné technologické zařízení nebo alespoň dva zaměstnance. Rozkladový orgán doplnil, že ZPS, ačkoli neobsahuje hmotnostní limit poštovní zásilky, poskytuje k jeho určení vodítko. Podle § 3 odst. 1 písm. b) ZPS se za základní službu považuje dodání balíků do 10 kg. Z koncepce ZPS pak plyne, že pojem poštovní služba je širší než pojem základní služba, tedy váhový limit u poštovní zásilky musí být vyšší než limit u základní služby. Váhový limit 50 kg, jak jej vymezil prvostupňový orgán, je podle rozkladového orgánu stanoven rozumně, není nikterak nepřiměřený a zohledňuje obecnou představu o váhovém ohraničení poštovní zásilky. Váhový limit se váže vždy k jedné zásilce, jak ji vymezuje § 2 písm. a) ZPS. Zároveň rozkladový orgán korigoval závěr žalovaného, že by nemělo být na konkrétním provozovateli, jaký limit si zvolí, ale že uvedený limit by měl platit obecně pro všechny provozovatele. Nazíráno optikou cit. rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, městský soud uvedený výklad akceptuje.
46. Z *Poštovních podmínek společnosti Česká Pošta a.s.* z bodu 4. vyplývá, že „[n]ejvyšší povolená hmotnost zásilky je 50 kg“. Podle čl. RC 114 bod 3. *Řádu poštovních balíků* vyplývá, že „[b]alíky vztahující se k poštovní službě uvedené v článku RC 107.1 a 2 mohou dosahovat maximální hmotnosti 50 kg. Ve styku mezi určenými provozovateli, kteří stanovili vyšší hranici, mohou balíky vztahující se k poštovní službě vážit více než 20 kg, a to až do hmotnosti 50 kg“.
47. Městský soud se neztotožnil se žalobkyní, že stanovená hmotnostní hranice 50 kg by byla založena na libovůli žalovaného, z poštovní praxe je zřejmé, že uvedený hmotnostní limit 50 kg je zaveden a používán již společností Česká pošta a.s., takový limit proto též dovodila zavedená správní praxe.
48. Nelze proto přisvědčit žalobkyni, že by napadené, či prvostupňové, rozhodnutí bylo nepřezkoumatelné pro nedostatek úvah o stanovení hmotnostního limitu, jelikož podle soudu orgány obou stupňů ve svých rozhodnutích přesvědčivě shrnuly dostatečné množství argumentů, z nichž při stanovení hmotnostního limitu poštovních zásilek vycházely. Není

pravdou, že by z rozhodnutí nebylo zřejmé, jakými úvahami byly správní orgány při svém rozhodování vedeny. Ve vztahu k definované hraniční hodnotě 50 kg se městský soud ztotožňuje se žalobkyní, že ZPS neobsahuje žádné hmotností ohraničení poštovní zásilky. Této skutečnosti si ostatně byl vědom i žalovaný, a proto stanovil hmotnostní limit na základě mezinárodních předpisů a obecného vnímání poštovní zásilky. Nelze se ztotožnit s úvahou, že s ohledem na znění zákonné úpravy by bylo možno za poštovní zásilky považovat i poštovní balíky bez ohledu na jejich hmotnost. Podle Takového výkladu by za poštovní zásilku ve smyslu ZPS byla nutně považována jakákoli věc bez ohledu na její rozměry a váhu. Jelikož žalovaný stanovil maximální hmotnost 50 kg pro poštovní zásilky, aby se mohlo jednat o poštovní služby, snížil bezlimitní vnímání hmotnosti poštovní zásilek, ačkoli taková úprava v ZPS absentuje. V tomto smyslu nelze hovořit o analogii v neprospěch žalobkyně, stanovením limitu 50 kg byly z režimu ZPS vyňaty ty služby poskytované žalobkyní týkající se zásilek nad 50 kg a tzv. paletových zásilek. S uvedeným závěrem žalovaného se městský soud ztotožňuje, neboť bezlimitní nastavení hmotností poštovních balíků by se zcela rozcházel s dosavadní praxí, kdy poštovní zásilky, tedy i poštovní balíky, jsou doručovány adresátovi na jeho adresu prostřednictvím jednoho doručovatele v rámci poštovních služeb. Určení maximálního hmotnostního limitu 50 kg nelze považovat v rozporu se ZPS, který v ust. § 3 odst. 1 písm. b) stanovuje, že v rámci základní poštovní služby jsou doručovány balíky do 10 kg. Základní poštovní služba, jak uvedl rozkladový orgán, je přitom podmnožinou poštovní služby, tedy je zřejmé, že v rámci poštovní služby jsou doručovány i těžší balíky nežli doručované ve službě základní. Poštovní směrnice v rámci vymezení univerzální služby v článku 3 pod bodem 4 stanovuje, že *každý členský stát přijme opatření nutná k zajištění, aby univerzální služba obsahovala sběr, třídění, přepravu a dodání poštovních balíků do 10 kg*. Zároveň v bodě 5 téhož článku poštovní směrnice doplňuje, že *národní regulační orgány mohou zvýšit limit hmotnosti pro oblast působnosti univerzální služby u poštovních balíků na jakoukoli hmotnost nepřesahující 20 kg a mohou stanovit zvláštní opatření pro dodávání takovýchto balíků „ode dveří ke dveřím“*. *Bez ohledu na limit hmotnosti poštovních balíků v oblasti působnosti univerzální služby v daném členském státě členské státy zajistí, aby poštovní balíky došlé z jiných členských států a vážící do 20 kg byly na jejich území dodány*. Podle bodu 6 poštovní směrnice *minimální a maximální rozměry předmětných poštovních zásilek jsou shodné s rozměry stanovenými v Úmluvě a v Ujednání o poštovních balících přijatých Světovou poštovní unií*. Podle článku 13 bodu 5 Světové poštovní úmluvy *s výhradou odstavce 8 členské země rovněž musejí zajistit, aby jejich určení provozovatelé přijímali, zpracovávali, přepravovali a dodávali poštovní balíky do 20 kg buďto podle ustanovení Úmluvy, nebo v případě balíků vypravovaných do zahraničí a po dvoustranné dohodě jakýmkoli jiným způsobem, který je pro jejich zákazníky výhodnější*. Podle bodu 6 Světové poštovní úmluvy *vyšší limity hmotnosti než 20 kg se nepovinně vztahují na určité druhy balíků za podmínek specifikovaných v Řádu poštovních balíků*. Ve smyslu článku RC 114 Řádu poštovních balíků *výměna balíků, jejichž individuální hmotnost přesahuje 20 kg, je nepovinná, s nejvyšší hmotností 50 kg u jednoho balíku*. Určení provozovatelé zemí, které stanoví nižší hmotnost než 50 kg, mají nicméně možnost připustit v průvozu balíky v pytlicích nebo jiných uzavřených schránkách o hmotnosti mezi 20 a 50 kg. Proto v předmětné věci závěr žalovaného, který stanovil maximální hmotnost poštovních zásilek na 50 kg, byl podle soudu podepřen relevantními podklady uznávanými v mezinárodním měřítku, nejednalo se o určení náhodné, ani ničím nepodložené. Uvedený závěr není v rozporu s ustanoveními ZPS, ani nebyl k neprospěchu žalobkyně. Lze jej považovat za přiměřený i vzhledem k mezinárodně stanoveným parametrům a obecnému vnímání poštovní zásilky.

Městský soud se přitom ztotožňuje s rozkladovým orgánem, že takový limit by měl platit obecně, nikoli podle vůle jednotlivých provozovatelů, jak nevhodně dovodil žalovaný.

49. Lze konstatovat, že do vydání rozsudku rozšířeného senátu nebyly uvedené otázky týkající se poštovní služby podle ZPS judikatorně jednotné, stejně tak nebylo zřejmé, na které subjekty ZPS dopadá. Ačkoli závěr žalovaného, či rozkladového orgánu, mohl být do jisté míry pro žalobkyni překvapivým, která, jak namítá, podniká v zasilatelství více než 25 let a podle rozhodnutí žalovaného tudíž několik let podniká bez oprávnění, když podnikatelskou činnost by měla poskytovat za jiných podmínek než dříve, nelze tento závěr považovat za rozporný se zásadou legitimního očekávání. Podstatou zmíněné zásady je požadavek, aby při řešení skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly. Žalobkyně se přitom omezila toliko na obecné tvrzení o překvapivosti rozhodnutí, neuvedla však konkrétní skutkově obdobný případ, ve kterém by žalovaný rozhodl opačně. Negativní závěr k porušení zásady předvídatelnosti je podpořen právě i skutečností, že ani soudní praxe nebyla v tomto ohledu sjednocena, do rozsudku rozšířeného senátu tedy neexistovalo jednotné povědomí o řešení dané otázky. Judikturní obrat ve věci nelze klást k tíži žalobkyně v tom smyslu, že je potřeba chránit dobrou víru těch, kteří vycházeli z dosavadní judikatury a měli za to, že jejich podnikání není ZPS regulováno. Již rozšířený senát upozornil, že *„nikdo by neměl být postižen za to, že dosud jednal v dobré víře v dosavadní – v tomto rozsudku překonanou judikaturu.“* V případném řízení o správním trestání tak musí být uvedené vzato v potaz. Takové tvrzení však žalobkyně nedoložila.
50. Důvodnou není ani námitka žalobkyně stran výkladu poštovní směrnice. Poštovní směrnice byla do českého právního řádu implementována prostřednictvím novely zákona č. 221/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 29/2000 Sb., o poštovních službách a o změně některých zákonů (zákon o poštovních službách), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. Novela v souladu s požadavky směrnice liberalizovala poštovní trh tím způsobem, že od roku 2013 otevřela trh s nejmenšími poštovními zásilkami, tedy „odebrala“ České poště dosavadní monopol v této oblasti. Zároveň novela postavila režim poštovní smlouvy mimo dispozici stran. Zámyslem bylo nastavit rovné podmínky soutěže, kterou zákon od roku 2013 otevřel pro všechny podnikatele v sektoru poštovních služeb. Tato změna odstraňující možnost volby právního režimu přitom není nikterak v rozporu se smyslem poštovní směrnice. Jak dovodil Soudní dvůr v rozsudku ze dne 31. 5. 2018, *Confetra*, ve vztahu k italské právní úpravě poštovních služeb, poštovní směrnice musí být vykládána v tom smyslu, že *„nebrání takové vnitrostátní právní úpravě (jako je úprava Itálie, poz. soudu), podle které podniky silniční dopravy, nákladní dopravy nebo služeb expresních zásilek, které poskytují služby spočívající ve výběru, třídění, přepravě a dodávání poštovních zásilek, s výjimkou případů, kdy je jejich činnost omezena na přepravu poštovních zásilek, představují poskytovatele poštovních služeb ve smyslu čl. 2 bod 1a této směrnice“*. Ani rozhodnutí žalovaného, že žalobkyně poskytuje poštovní služby podle poštovní smlouvy ve smyslu § 5 odst. 1 ZPS, tak nemůže být v rozporu s právem Evropské unie.
51. Na základě shora uvedeného městský soud se ztotožňuje s rozkladovým orgánem, který v rozhodnutí dostatečně určitě, srozumitelně i s potřebnou argumentací vysvětlil, proč činnosti vykonávané žalobkyní považuje za poštovní služby podle ZPS. K tomuto posouzení zohlednil věcný obsah žalobkyní poskytovaných činností. Rozhodnutí tudíž nejsou nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů.

52. K odkazu žalobkyně na rozsudek Městský soud v Praze ze dne 29. 3. 2016 č. j. 11 A 197/2013-96, třetí senátu uvádí, že jeho závěry byly překonány závěry rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu. První žalobní bod není důvodný.
53. Městský soud nemohl přisvědčit ani námitce *druhého žalobního bodu*, v níž žalobkyně zpochybňuje zahájení správního řízení žalovaným z moci úřední. Podle § 37 odst. 3 písm. d) ZPS *Úřad dále v pochybnostech rozhoduje, zda se v případě určité služby jedná o poštovní službu, a to na žádost nebo z vlastního podnětu*. ZPS připouští zahájení řízení na základě žádosti podle § 44 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále též „*správní řád*“) nebo z moci úřední ve smyslu § 46 správního řádu. Ze správního spisu vyplývá, že prostřednictvím žádosti o poskytnutí informací ze dne 18. 12. 2014 č. j. ČTÚ-74 932/2014-610, žalovaný vyzval žalobkyni, aby doložila postup při poskytování služeb a aby zaslala i seznam služeb, které nabízí a poskytuje. Dospěl totiž k důvodnému podezření, že služby, které žalobkyně poskytuje, by mohly být službami poštovními. Dne 29. 1. 2015 obdržel žalovaný vyjádření žalobkyně. Oznámením o zahájení správního řízení ze dne 18. 3. 2015 č. j. ČTÚ-74 932/2014-610/III.vyř., žalovaný oznámil žalobkyni, že z moci úřední je podle § 46 odst. 1 správního řádu, dnem doručení tohoto oznámení zahájeno správní řízení ve věci, zda se v případě služeb žalobkyně poskytovaných pod obchodními jmény „Express“ a „Economy Express“ jedná o poštovní služby, neboť na základě poznatků získaných v rámci své úřední činnosti žalovaný má za to, že tyto služby jsou poštovními službami. Žalovaný tedy zahájil předmětné řízení z moci úřední z důvodu pochybností o povaze služeb poskytovaných žalobkyní. Tyto pochybnosti vyjádřil již v žádosti ze dne 18. 12. 2014 a následně jejich existenci zopakoval přímo v oznámení o zahájení správního řízení, kde rovněž shrnul podklady shromážděné při své úřední činnosti, na základě nichž k uvedené pochybnosti dospěl. Je tedy zřejmé, že žalovaný nezahájil správní řízení, aniž by měl toliko obecnou předchozí pochybnost o poskytovaných službách, jak namítá žalobkyně. Žalovaný podle § 37 odst. 3 písm. d) ZPS z vlastního podnětu zahájil správní řízení ve věci určení, zda služby žalobkyně jsou poštovními službami. Žalovaný nemusel odůvodňovat, zda je dán na zahájení řízení veřejný zájem, případně v čem konkrétně takový zájem spočívá. Existence veřejného zájmu vyplývá z § 37 odst. 3 písm. d) ZPS, prostřednictvím kterého ZPS zajišťuje rovné podmínky na trhu v oblasti provozování poštovních služeb tím, že eliminuje možné pochyby o tom, zda je či není určitý subjekt provozovatelem poštovních služeb. Výsledkem aplikace tohoto ustanovení by mělo být jednoznačné vymezení okruhu osob provozujících poštovní služby, resp. služby, které podle tohoto zákona spadají do rozsahu poštovních služeb a dosažení jistoty ohledně rozsahu a obsahu práv a povinností provozovatelů a uživatelů poštovních služeb. Vydáním rozhodnutí určujícího, zda se v případě určité služby jedná o poštovní službu či nikoli, se předchází budoucím sporům, případně porušení ZPS, k nimž by nevyhnutelně docházelo tam, kde by byly poštovní služby provozovány způsobem odporujícím ustanovením ZPS. Zájem na transparentnosti podnikatelského prostředí se odráží i v možných způsobech zahájení řízení, kde ZPS disponuje vedle oprávnění Českého telekomunikačního úřadu kdykoli zahájit řízení o určení toho, zda je určitá služba službou poštovní; toto právo přiznává i uživatelům či provozovatelům poštovních služeb. Žalovaný tudíž nepostupoval v rozporu s čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, když zahájil řízení z vlastního podnětu podle § 37 odst. 3 písm. d) ZPS.
54. Městský soud nezjistil pochybení žalovaného ani ve vztahu k provedenímu dokazování. Podle zásady vyšetřovací odpovědnost za shromažďování důkazů a dalších podkladů pro rozhodnutí nese správní orgán. Jeho procesní povinností je postupovat zásadně v řízení tak,

aby byl zjištěn skutkový stav věci nezbytný pro vydání meritorního rozhodnutí. Podle soudu žalovaný shromáždil dostatek důkazů pro vydání rozhodnutí. Tyto souhrnně zrekapituloval na stranách 5-8 prvostupňového rozhodnutí. Žalovaný přitom vycházel z podkladů, které sám shromáždil, i z podkladů poskytnutých žalobkyní. Po jejich souhrnném zhodnocení dospěl k závěru, že žalobkyní poskytované služby v případě zásilek do 50 kg jsou poštovními službami dle ZPS, jak detailně popsal na str. 9 až 12 prvostupňového rozhodnutí. K písemnostem, které se netýkaly žalobkyně, nýbrž její nadnárodní skupiny působící v okolních státech, soud dodává, že žalovaný z těchto podkladů při právní kvalifikaci činnosti žalobkyně nevycházel, což vyplývá z prvního odstavce strany 14 prvostupňového rozhodnutí, kde žalovaný uvedl, že tyto skutečnosti nemůžou mít vliv na posuzování povahy služeb společnosti na území České republiky, neboť správní orgán je při rozhodování vázán ZPS nikoliv zahraniční právní úpravou. Rozkladový orgán doplnil, že zmiňované dokumenty zjevně sloužily správnímu orgánu prvního stupně pouze pro ilustraci situace na trhu poštovních služeb v okolních zemích. K založení podkladů do správního spisu rozkladový orgán uvedl, že takový postup není v rozporu se ZPS. Ne každý dokument, který je součástí spisu, musí být totiž nutně i podkladem pro rozhodnutí. S uvedenou argumentací se městský soud ztotožňuje.

55. K vyjádření žalobkyně, která odkazuje v rámci jednotlivých žalobních bodů na svá předchozí podání a argumentaci v nich uplatněnou činí součástí žaloby, soud uvádí, že za žalobní bod nelze považovat odkaz žalobkyně na obsah jiného podání (např. odvolání či jiné podání v rámci správního řízení, žalobu v jiném soudním řízení apod.). Tam, kde takto formulovaný „žalobní bod“ soud přezkoumá, zatíží řízení vadou, která má vliv na zákonnost jeho rozhodnutí (viz četná judikatura Nejvyššího správního soudu, např. rozsudky ze dne 18. 7. 2013 č. j. 1 Afs 54/2013-36, ze dne 23. 1. 2014 č. j. 9 Afs 46/2013-26, ze dne 29. 4. 2014 č. j. 6 As 128/2013-37, ze dne 27. 8. 2014 č. j. 3 As 121/2013-40).
56. Na základě uvedeného soud dospěl k závěru, že žaloba není důvodná, proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
57. O nákladech řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Ve věci měl plný úspěch žalovaný, jemuž náklady nad rámec jeho běžných činností nevznikly, a to ani v řízení o kasační stížnosti.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost jen tehdy, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu. Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou 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 nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. 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 25. února 2022

JUDr. Jan Ryba, v. r.
předseda senátu