



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Tomáše Rychlého a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobkyně: **První novinová společnost a. s.**, se sídlem Paceřická 1/2773, Praha 9, zastoupená Mgr. Davidem Vosolem, M.B.A., advokátem se sídlem Ovocný trh 1096/8, Praha 1, proti žalovanému: **Český telekomunikační úřad**, se sídlem Sokolovská 58/219, Praha 9, za účasti: **Česká pošta, s. p.**, se sídlem Politických vězňů 909/4, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 8. 11. 2021, č. j. 14 A 138/2021 – 103,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 8. 11. 2021, č. j. 14 A 138/2021 – 103, **se zrušuje.**
- II. Rozhodnutí Rady Českého telekomunikačního úřadu ze dne 3. 6. 2021, č. j. ČTÚ-6 551/2021-603, **se zrušuje.**
- III. Rozhodnutí předsedkyně Rady Českého telekomunikačního úřadu ze dne 21. 12. 2020, č. j. ČTÚ-44 467/2019–606/XXXIV.vyř., **je nicotné.**
- IV. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti v celkové výši **25 456 Kč**, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce Mgr. Davida Vosola, M.B.A., advokáta.
- V. Osoba zúčastněná na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

[1] Rada žalovaného svým rozhodnutím ze dne 3. 6. 2021, č. j. ČTÚ-6 551/2021-603 (dále jen „rozhodnutí o rozkladu“), zamítla rozklad žalobkyně a potvrdila rozhodnutí předsedkyně Rady žalovaného ze dne 21. 12. 2020, č. j. ČTÚ-44 467/2019–606/XXXIV.vyř.

[2] Posledně uvedeným rozhodnutím předsedkyně žalovaného rozhodla podle § 141 odst. 7 správního řádu ve spojení s § 34 zákona č. 29/2000 Sb., o poštovních službách a o změně některých zákonů (zákon o poštovních službách), dále jen „zákon o poštovních službách“, na návrh osoby zúčastněné na řízení (Česká pošta, s. p. – dále jen „Česká pošta“) 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“) tak, že navrhovatel – Česká pošta – je oprávněn vyzvat odpůrce (žalobkyni) k uzavření dodatku ve znění uvedeném v tomto rozhodnutí. Žalobkyně prvostupňové rozhodnutí napadla rozkladem a současně s podáním rozkladu žalovanému zaslala také návrh na prohlášení nicotnosti prvostupňového rozhodnutí dle § 77 správního řádu (č. l. 57 správního spisu). Žalovaný však neshledal důvody k zahájení řízení o prohlášení nicotnosti prvostupňového rozhodnutí, a důvodným neshledal ani rozklad žalobkyně (str. 30 rozhodnutí o rozkladu založeného na č. l. 65 správního spisu).

[3] Proti rozhodnutí o rozkladu žalobkyně podala Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“) žalobu s návrhem na vyslovení jeho nicotnosti. Městský soud ji svým rozsudkem ze dne 8. 11. 2021, č. j. 14 A 138/2021 – 103, jako nedůvodnou zamítl.

[4] Nejprve uvedl, že žalobkyně i Česká pošta jsou soukromoprávními subjekty, které mají zákonnou povinnost spolu uzavřít soukromoprávní smlouvu, na jejímž základě vznikne soukromoprávní vztah. Na tom nic nemění, že tyto subjekty nemají kontraktní volnost, neboť zákon může regulovat jak obsah soukromoprávní smlouvy, tak i povinnost jejího uzavření. Aby bylo právo na uzavření smlouvy možné realizovat, zákon o poštovních službách stanovil také správní orgán – žalovaného, aby rozhodoval o sporných částech a tím smlouvu „dotvořil“. Soud rozhodující ve správním soudnictví v zásadě není oprávněn takováto rozhodnutí žalovaného přezkoumávat, nýbrž žalobu odmítne podle § 46 odst. 2 s. ř. s. Posouzení otázky nicotnosti však správním soudům náleží.

[5] Městský soud dále s odvoláním na judikaturu Nejvyššího správního soudu vyložil pojem nicotnosti. Konstatoval, že žalobkyně tvrdí, že napadená rozhodnutí jsou nicotná z důvodu věcné nepříslušnosti, resp. chybějící pravomoci žalovaného k jejich vydání. Žalobkyně konkrétně měla za to, že žalovanému chybí pravomoc rozhodovat o uzavírání dodatků ke smlouvám (zatímco vlastní pravomoc k rozhodování o uzavření smlouvy o přístupu nespороvala).

[6] Městský soud shrnul obsah příslušné zákonné úpravy (§ 34 a § 36a zákona o poštovních službách). Poté uvedl, že § 34 odst. 5 zákona o poštovních službách řeší spor o *úpravě vzájemných práv a povinností* držitele poštovní licence (v dané věci Česká pošta) a provozovatele poštovních služeb (v dané věci žalobkyně), týkající se podmínek přístupu k prvkům poštovní infrastruktury a k zvláštním službám souvisejícím s provozováním poštovní infrastruktury, případně ceny za přístup k poštovní infrastruktuře.

pokračování

[7] Městský soud připustil, že § 34 odst. 5 zákona o poštovních službách by bylo možné doslovně vyložit, jak činí žalobkyně (tj. že toto ustanovení nezakládá pravomoc žalovaného pro rozhodování o uzavírání dodatků ke smlouvám). Podle městského soudu by však takový výklad byl v rozporu s účelem právní úpravy. Zákodárce 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. V průběhu doby mohou nastat okolnosti, které povedou jednu ze stran smlouvy o přístupu k potřebě upravit dosavadní smluvní ujednání.

[8] Podle městského soudu pravomoc žalovaného zůstává v případě posuzování nové smlouvy i dodatku ke stávající smlouvě totožná; spočívá v povinnosti posoudit stanovení vzájemných práv a povinností dle nových okolností. Bylo by neúčelné odlišovat spory o znění nové smlouvy a o znění změn původní smlouvy. 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.

[9] Podle městského soudu nelze souhlasit se žalobkyní, že je ve věci určení obsahu změny smlouvy (dodatku) dána pravomoc soudů v občanském soudním řízení. Jestliže 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. A takto lze rozhodování o změně původně uzavřené smlouvy o přístupu považovat za související rozhodování ohledně původně stanovených práv a povinností.

[10] Městský soud nepovažoval za přílehlavý odkaz žalobkyně na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. 6. 2021, sp. zn. 23 Cdo 1416/2021 (dále jen „*rozsudek NS z června 2021*“). Nejvyšší soud se tehdy zabýval výkladem § 17 odst. 7 písm. a) zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), dále jen „*energetický zákon*“, dle kterého Energetický regulační úřad (dále jen „*ERÚ*“) 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. Nejvyšší soud v tomto rozsudku dospěl k závěru, že toto kompetenční ustanovení nezakládá pravomoc ERÚ rozhodovat o změnách již uzavřené smlouvy.

[11] Městský soud však měl rozsudek NS z června 2021 za nepřiléhavý pro nyní projednávanou věc. Uvedl, že znění § 17 odst. 7 písm. a) energetického zákona je odlišné od § 34 odst. 5 zákona o poštovních službách, neboť § 17 odst. 7 písm. a) energetického zákona 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* (§ 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 ERÚ dle § 17 odst. 7 písm. a) energetického zákona.

[12] Proti rozsudku městského soudu podává žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost z důvodů, které podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[13] Podle stěžovatelky městský soud otázku nicotnosti nesprávně posoudil. Obsah smlouvy o přístupu byl již jednou rozhodnutím žalovaného určen (stěžovatelka v kasační stížnosti toto rozhodnutí identifikovala). Zákon však nestanoví pravomoc žalovaného toto rozhodnutí měnit. Stěžovatelka poukazuje na zásadu enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí a odkazuje na čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky a § 10 správního řádu. Správní rozhodnutí nelze měnit jen proto, že se situace změnila. Zákon o poštovních službách nestanoví žádná kritéria, na jejichž základě by žalovaný mohl posuzovat, zda došlo k významné změně okolností, odůvodňující nutnost změnit smlouvu.

[14] Stěžovatelka dále poukazuje na zásadu *pacta sunt servanda* (smlouvy mají být plněny). Tu lze prolomit jen postupem dle § 1766 občanského zákoníku, tedy pouze v řízení před soudem a z důvodů uvedených v § 1765 odst. 1 občanského zákoníku. Žalovaný podle tohoto ustanovení postupovat nemůže.

[15] Stěžovatelka se dovolává rozsudku NS z června 2021 a cituje z něj pasáže, v nichž Nejvyšší soud dovodil příslušnost civilních soudů (a nikoli ERÚ) pro rozhodování o změně smlouvy o dodávce tepelné energie. V tomto rozsudku Nejvyšší soud též zdůraznil pravidlo restriktivního výkladu výluk z rozhodovací pravomoci soudů ve prospěch správních orgánů.

[16] Za nepřipadný považuje stěžovatelka odkaz městského soudu na § 36a odst. 3 zákona o poštovních službách. Městský soud nerespektoval znění tohoto ustanovení, neboť podle něj předseda rady žalovaného rozhoduje ve sporech o **přístup** (důraz přidala stěžovatelka) k poštovní infrastruktuře podle § 34 zákona o poštovních službách. Z tohoto ustanovení je zřejmé, že žalovaný může rozhodovat pouze o novém přístupu, nikoli o změně podmínek přístupu.

[17] Stěžovatelka nesouhlasí ani s tím, že výklad městského soudu je v souladu s principem hospodárnosti řízení v porovnání s vypovězením smlouvy o přístupu. Podle § 34 odst. 2 zákona o poštovních službách je to Česká pošta, kdo vyhotovuje návrh smlouvy o přístupu, a nic jí nebránilo, aby do návrhu pojala inflační doložku, indexační mechanismus či právo na výpověď při neakceptování návrhu na zvýšení ceny apod. Podle stěžovatelky je závěr městského soudu o hospodárnosti absurdní, protože městský soud vytvořil alternativu k postupu, jenž zákon nepředvídá, tj. zákon neumožňuje, aby si Česká pošta vynucovala změnu smluvních podmínek.

[18] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil s napadeným rozsudkem; městský soud věc rozhodl po právu. Nesouhlasí s výkladem § 1766 občanského zákoníku předloženým stěžovatelkou. Podle žalovaného, svěří-li zákonodárce namísto soudu rozhodování o soukromém právu správnímu orgánu, tento správní orgán má k dispozici v zásadě stejná práva a povinnosti, která by měl k dispozici soud. Žalovaný proto měl

pokračování

pravomoc rozhodovat namísto soudu dle § 1766 občanského zákoníku o „*obnovení rovnováhy práv a povinností stran*“.

[19] Žalovaný má za to, že na věc nedopadá rozsudek NS z června 2021, neboť tehdy posuzovaná zákonná úprava byla odlišná od právní úpravy posuzované v nynější věci. Odmítá též, že by § 36a zákona o poštovních službách dopadal jen na spory o „*novém*“ přístupu k poštovní infrastruktuře, a nikoli na změny v podmínkách přístupu. Na žalovaného je oprávněna obrátit se kterákoli smluvní strana, což stanoví § 34 odst. 5 uvedeného zákona, tedy i držitel poštovní licence (zde Česká pošta), a nikoli jen stěžovatelka jako slabší strana.

[20] Závěrem žalovaný poukazuje na to, že právní předchůdkyně stěžovatelky podala žalovanému návrh na rozhodnutí sporu o uzavření dodatku č. 2 ke smlouvě o přístupu, a na jeho základě žalovaný uložil České poště povinnost uzavřít tento dodatek. Účelovost nynější argumentace stěžovatelky podtrhuje skutečnost, že ve věci dodatku č. 2 stěžovatelka příslušné rozhodnutí žalovaného nepovažovala za nicotné.

[21] Osoba zúčastněná na řízení (Česká pošta) se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

[22] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatelka je zastoupena advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud dále posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2, věta první s. ř. s.

[23] Kasační stížnost je důvodná.

[24] Jádrem sporu v nyní posuzované věci je otázka nicotnosti rozhodnutí o rozkladu a předcházejícího rozhodnutí předsedkyně žalovaného (jak jsou tato rozhodnutí vymezena ve výrocích II. a III. tohoto rozsudku), konkrétně pak otázka, zda žalovaný (resp. jeho předsedkyně a Rada) měl pravomoc rozhodovat spor mezi stěžovatelkou a Českou poštou o obsah dodatku č. 4 ke smlouvě o přístupu.

[25] Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že ačkoli se stěžovatelka domáhala vyslovení nicotnosti pouze ve vztahu k rozhodnutí o rozkladu, soud se též zabýval nicotností i ve vztahu k předcházejícímu rozhodnutí předsedkyně žalovaného. V této otázce není soud vázán dle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. rozsahem a důvody kasační stížnosti, neboť otázku nicotnosti posuzuje z úřední povinnosti.

[26] Podle § 34 odst. 1 až 5 zákona o poštovních službách:

(1) Držitel poštovní licence je povinen transparentním a nediskriminačním způsobem na základě písemné smlouvy umožnit přístup ostatním provozovatelům k prvkům poštovní infrastruktury a k zvláštním službám souvisejícím s provozováním poštovní infrastruktury (dále jen „poštovní infrastruktura“). Poštovní infrastruktura zahrnuje databázi adres s informacemi o adresátech, kteří požádali o dodávání na jiné

než odesílateli uvedené adresy a o jejich nových adresách, poštovní přihrádky, dodávací schránky, službu doručky, službu vrácení odesílateli, službu doručení na adresy uvedené na poštovních zásilkách.

(2) Držitel poštovní licence je povinen uveřejnit na svých internetových stránkách informace týkající se přístupu k poštovní infrastruktuře; držitel poštovní licence vždy uveřejní podmínky uzavření smlouvy a návrh smlouvy obsahující alespoň identifikační údaje držitele poštovní licence, rozsah a specifikaci přístupu k poštovní infrastruktuře včetně podmínek, technických parametrů a ceny, a to v členění podle jednotlivých prvků a služeb.

(3) Úřad může z moci úřední rozhodnout o změně návrhu smlouvy podle odstavce 2, pokud tento návrh nesplňuje podmínky podle odstavců 1, 2 a 8; držitel poštovní licence je povinen změněný návrh smlouvy uveřejnit na svých internetových stránkách.

(4) Držitel poštovní licence může odmítnout návrh na uzavření smlouvy podle odstavce 1, pokud by plnění z této smlouvy mohlo vést k ohrožení činností související s poskytováním a zajišťováním základních služeb, které jsou obsaženy v jeho poštovní licenci, nebo k ohrožení bezpečnosti provozu poštovní infrastruktury.

(5) 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. Součástí návrhu smluvní strany na rozhodnutí sporu musí být návrh smlouvy se specifikací jeho sporných částí. Je-li předmětem sporu cena za přístup k poštovní infrastruktuře, Úřad v rámci rozhodnutí sporu stanoví tuto cenu podle odstavce 8. Lhůta pro vydání rozhodnutí o sporu činí 4 měsíce, ve zvláště složitých případech 6 měsíců. Rozhodnutí sporu uveřejní Úřad v Poštovním věstníku a způsobem umožňujícím dálkový přístup.

[27] 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.**

[28] Argumentaci stěžovatelky lze shrnout tak, že se opírá o doslovné znění (jak je vyznačeno výše) zákona a dovozuje, že žalovaný má pravomoc rozhodovat pouze **spory o uzavření smlouvy o přístupu a o jejím obsahu** za podmínek uvedených v § 34. Zákonná úprava však žalovanému nesvěřuje pravomoc rozhodovat **spory o změnách (ve formě dodatků či jiných) smlouvy o přístupu**, proto bude k rozhodování o takových otázkách příslušný (civilní) soud dle § 1766 občanského zákoníku a § 7 odst. 1 občanského soudního řádu.

[29] Městský soud v napadeném rozsudku (a shodně i žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti) připustil absenci výslovné zákonné úpravy pravomoci žalovaného k rozhodování sporů o změně smlouvy o přístupu. Existenci této pravomoci však dovedl především z účelu právní úpravy a za užití „logického“ argumentu (*a maiori ad minus*): pokud už má žalovaný zákonnou pravomoc k rozhodování sporů o obsah smlouvy, tím spíše mu musí náležet i pravomoc rozhodovat spory o změně takové smlouvy.

pokračování

[30] Než přikročí k vlastnímu posouzení výše nastíněné otázky, Nejvyšší správní soud považuje za důležité konstatovat, že (kromě stěžovatelkou odkazovaného rozsudku NS z června 2021) k otázce existuje relevantní judikatura zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů (dále jen „*zvláštní senát*“).

[31] V usnesení ze dne 7. 12. 2022, č. j. Konf 4/2022 – 10, publikovaném pod č. 4429/2023 Sb. NSS, zvláštní senát rozhodoval kompetenční spor mezi civilními a správními soudy ohledně pravomoci rozhodnout spor o obsah smlouvy o přístupu mezi nynější stěžovatelkou a Českou poštou. Dospěl k závěru, že jde o spor soukromoprávní povahy; konkrétně uvedl, že „[...] *byť oblast poskytování poštovních služeb podléhá významné veřejnoprávní regulaci [...], právní vztah mezi držitelem poštovní licence a jiným poskytovatelem poštovních služeb ohledně umožnění přístupu k poštovní infrastruktuře je postaven na rovnosti jeho účastníků, kteří mají smluvní volnost, a to dokonce i poté, co Český telekomunikační úřad k případnému návrhu jedné ze stran svým rozhodnutím obsah smlouvy stanoví. Smlouva žalobkyně a žalované o přístupu k poštovní infrastruktuře je tedy soukromoprávním aktem.*“ Zvláštní senát proto rozhodl, že ve věci bude rozhodovat soud v občanskoprávním řízení. Zvláštní senát v citovaném usnesení nerozlišoval, zda žalovanému náleží pravomoc k rozhodování o změně smlouvy o přístupu, neboť tehdejší spor se týkal výlučně kompetenčního sporu mezi správními a civilními soudy a otázky povahy smlouvy o přístupu (zda má povahu soukromoprávní či veřejnoprávní).

[32] V usnesení č. j. Konf 4/2022 – 10 zvláštní senát nejprve rekapituloval relevantní úpravu § 34 zákona o poštovních službách, a poté pravomoc žalovaného k rozhodování sporů o uzavření smlouvy o přístupu přímo přirovnal k pravomoci ERÚ rozhodovat soukromoprávní spory o *uzavření smlouvy podle tohoto zákona mezi držiteli licencí nebo mezi držitelem licence a zákazníkem* [§ 17 odst. 7 písm. a) energetického zákona].

[33] Zjevně měl zvláštní senát právní úpravu zkoumaného § 34 zákona o poštovních službách a § 17 odst. 7 písm. a) energetického zákona za podobnou. V nynější věci žalovaný i městský soud mají za to, že srovnávané úpravy obdobné nejsou kvůli odlišnému jazykovému vyjádření ohledně pravomoci správního orgánu: v případě žalovaného § 34 odst. 5 zákona o poštovních službách hovoří o *sporu o úpravě vzájemných práv a povinností na základě návrhu kterékoliv smluvní strany*, zatímco odkazované ustanovení energetického zákona hovoří přímo o *sporu o uzavření smlouvy*.

[34] To však není rozhodující, neboť prvně uvedená formulace zákona je uvozena podmínkou, že k uzavření smlouvy nedošlo (*Nedojde-li k uzavření smlouvy podle odstavce 1 do 2 měsíců ode dne zahájení jednání o návrhu smlouvy [...]*). Teprve při splnění této podmínky se uplatní kompetenční pravidlo, stanovené v dispozici k rozhodování o *úpravě vzájemných práv a povinností*. Jde o úpravu práv a povinností právě jen ve smlouvě o přístupu, na jejímž obsahu se smluvní strany neshodly. Navíc podle § 34 odst. 5, věty druhé zákona o poštovních službách musí být součástí návrhu smluvní strany na rozhodnutí sporu návrh smlouvy se specifikací jeho sporných částí. Ve sporu tedy jde výhradně o uzavření smlouvy a její obsah, jak správně uvedla stěžovatelka.

[35] Nejvyšší správní soud nepřehlédl, že jazykové vyjádření obou zkoumaných kompetenčních ustanovení je odlišné. To je však způsobeno pouze tím, že zákon o poštovních službách podrobně reglementuje kontraktační proces (§ 34 odst. 1 až 5), zatímco sjednávání smluv dle energetického zákona je ponecháno v diskreci stran. Právě odlišná míra úpravy kontraktace vysvětluje, proč zákonodárce zvolil odlišné jazykové vyjádření. Význam kompetenčního ustanovení je však v obou případech shodný: správní orgán (namísto soudu) je povolán rozhodovat spor smluvních stran o uzavření smlouvy, o jejím obsahu, o úpravě práv a povinností smluvních stran v této smlouvě.

[36] Právě k § 17 odst. 7 písm. a) energetického zákona existuje rozsáhlá judikatura zvláštního senátu. V usnesení ze dne 4. 5. 2022, č. j. Konf 20/2021 – 7, publikovaném pod č. 4363/2022 Sb. NSS, zvláštní senát zkoumal otázku, zda případná změna již dříve uzavřené smlouvy o dodávce tepelné energie představuje spor o uzavření smlouvy ve smyslu zmíněného ustanovení energetického zákona. Tuto otázku zodpověděl záporně (jako Nejvyšší soud ve svém rozsudku z června 2021); zvláštní senát proto dospěl k závěru, že ve věci není dána pravomoc ERÚ (tj. nešlo o rozhodování o sporu o *uzavření smlouvy*), ale soudu. Zvláštní senát k této otázce uvedl: „*Mohou však nastat situace, kdy mezi dvěma subjekty již je uzavřena smlouva, s níž je nedílně spojena kontraktační povinnost, nicméně jedna ze stran je nespokojena s některou z jejích podstatných náležitostí a před ERÚ podáním návrhu usiluje o změnu v obsahu uzavřené smlouvy. V takovém případě není ERÚ k projednání věci vůbec kompetentní, neboť zde dochází k určitému střetu se soudní pravomocí podle § 1766 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (dále jen „o. z.“), který v návaznosti na § 1765 o. z., upravující obnovení jednání o smlouvě při podstatné změně okolností stanovuje, že nedohodnou-li se strany v přiměřené lhůtě, může soud k návrhu kterékoli z nich rozhodnout, že závazek ze smlouvy změní obnovením rovnováhy práv a povinností stran, anebo že jej zruší ke dni a za podmínky určených v rozhodnutí; návrhem stran soud přitom není vázán.*“

[37] V usnesení ze dne 12. 10. 2022, č. j. Konf 1/2022 – 8, pak zvláštní senát na tuto judikaturu navázal. Konstatoval, že § 17 odst. 7 písm. a) energetického zákona a tam užitý pojem „*spory o uzavření smlouvy*“ je třeba vykládat tak, že **případné spory o nové ujednání v situaci, kdy mezi stranami již smlouva uzavřena byla, pod tento pojem nespadají**. Zvláštní senát k tomu dodal, že „*[s]tejně tak pod uvedené ustanovení nebudou spadat ani spory o plnění z již uzavřené smlouvy, ať již mají svůj základ ve sporu o výklad ustanovení této smlouvy, o její platnost, či platnost jejích jednotlivých ustanovení.*“

[38] Výše uvedený restriktivní přístup k výkladu pravomoci správního orgánu rozhodovat soukromoprávní spory namísto soudu, odpovídá ustálené judikatuře zvláštního senátu. Ten v usnesení ze dne 13. 4. 2010, č. j. Konf 108/2009 – 11 (publikovaném pod č. 2275/2011 Sb. NSS) uvedl, že „*vyluky z rozhodovací pravomoci obecných soudů ve prospěch správních orgánů je třeba vykládat restriktivně. Tyto vyluky totiž odnímají soudům jejich nejvládnější pravomoc – rozhodovat spory ze soukromoprávních vztahů v klasickém nalézacím řízení [...].*“ Proto „*nebude-li možno podřadit právě projednávaný případ pod žádnou z oblastí, ve kterých je ERÚ oprávněn rozhodovat, bude ve věci dána pravomoc obecného soudu.*“

[39] Nejvyšší správní soud tedy judikaturu a z ní přímo plynoucí závěry shrnuje takto: (1) kompetenční ustanovení § 34 odst. 5 zákona o poštovních službách zakládá pravomoc správního orgánu (zde žalovaného) rozhodovat spory o uzavření smlouvy o přístupu za podmínky, že smluvní strany neuspěly a nebyly schopné sjednat smlouvu v zákonem

pokračování

předvídaném kontrakčním procesu; (2) toto ustanovení je obdobné kompetenčnímu ustanovení § 17 odst. 7 písm. a) energetického zákona, které zakládá obdobnou pravomoc ERÚ; (3) kompetenční ustanovení je nutné vykládat restriktivně; a proto (4) zkoumané kompetenční ustanovení zakládá právě jen pravomoc k rozhodování sporů o uzavření smlouvy o přístupu, nikoli k rozhodování sporů jiných, byť mohou přímo či volněji s touto smlouvou souviset, a to včetně sporů o změnu již uzavřené smlouvy (uzavření dodatku k ní). Z výše uvedeného též plyne, že i odkaz stěžovatelky na rozsudek NS z června 2021, jehož závěry korespondují závěrům zvláštního senátu, je zcela přílehlavý. Naopak městský soud posoudil zkoumanou otázku nesprávně, pokud z jiného jazykového vyjádření zkoumaných kompetenčních ustanovení dovodil nemožnost užití tohoto rozsudku.

[40] Ke zbylé kasační argumentaci Nejvyšší správní soud uvádí, že je třeba přisvědčit i argumentaci stěžovatelky, která zdůrazňuje zásadu *pact sunt servanda*. Městskému soudu je třeba naopak vytknout, že vycházel z mylného předpokladu, že je běžné a časté smlouvu měnit na základě vůle jedné smluvní strany. S jistou nadsázkou lze naopak konstatovat, že platí premisa opačná, než jak ji uvedl městský soud: zákonodárce míní, že jednou uzavřená smlouva o přístupu má být navždy neměnná, a to v zásadě bez ohledu na „*proměnlivost vnějších i vnitřních vlivů na práva a povinnosti smluvních stran*“ (§ 1759 občanského zákoníku). Ustanovení § 1765 občanského zákoníku pak stanoví výjimku z právě uvedeného pravidla, avšak její uplatnění je možné až po splnění několika netriviálních podmínek, a mělo by být zcela výjimečné (musí jít o podstatnou změnu okolností, zakládající zvlášť hrubý nepoměr znevýhodněním jedné ze smluvních stran, a znevýhodněná strana musí prokázat, že změnu nemohla rozumně předpokládat ani ovlivnit a že skutečnost nastala až po uzavření smlouvy); srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 1. 2. 2023, sp. zn. 28 Cdo 2989/2022, a tam citovanou judikaturu.

[41] Co se týče výkladu § 36a odst. 3 zákona o poštovních službách, toto ustanovení pouze určuje správní orgán, jenž rozhoduje spory o přístup dle § 34 téhož zákona v prvním stupni (byl jím předseda Rady žalovaného). Jiný význam toto ustanovení nemá, a pro vlastní obsah pravomoci žalovaného je relevantní pouze výše diskutované ustanovení § 34 zákona o poštovních službách.

[42] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti rozvíjí úvahy o účelovosti postupu stěžovatelky, která – dle jeho tvrzení – rozšiřující výklad kompetenčního ustanovení využila pro vyřešení sporu o uzavření dodatku č. 2 ke smlouvě o přístupu, ale nyní pléduje za výklad restriktivní a z toho plynoucí nicotnost rozhodnutí o změně smlouvy o přístupu. Nejvyšší správní soud k tomu dodává, že i kdyby tyto úvahy byly správné, nemají žádný vliv na závěry tohoto soudu uvedené výše; motivy stěžovatelky či její předchozí stanoviska k výkladu § 34 zákona o poštovních službách jsou pro posouzení nynější věci zcela irelevantní.

[43] Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že na straně předsedkyně žalovaného byl k vydání prvostupňového rozhodnutí (uvedeného ve výroku III. tohoto rozsudku) dán **absolutní nedostatek věcné příslušnosti**, a tím i nedostatek **pravomoci**. Z výše uvedených důvodů tedy dospěl k závěru, že toto rozhodnutí nicotné.

[44] Co se týče rozhodnutí o rozkladu, je zřejmé, že žalovaný rozhodoval o rozkladu stěžovatelky proti nicotnému rozhodnutí. Dle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího

správního soudu ze dne 12. 3. 2013, č. j. 7 As 100/2010 – 65, č. 2837/2013 Sb. NSS, odvolací správní orgán, v případě nicotnosti prvostupňového rozhodnutí z důvodu absolutního nedostatku věcné příslušnosti, napadené rozhodnutí zruší pro jeho rozpor s právními předpisy a řízení zastaví podle § 90 odst. 1 písm. a) správního řádu. Stejným způsobem je možné postupovat také v řízení o rozkladu, pro které v tomto směru platí příslušné ustanovení o odvolání, jak vyplývá z § 152 odst. 5 správního řádu. Žalovaný v nyní projednávané věci namísto toho rozklad stěžovatelky zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil. Nejvyšší správní soud tak shledal rozhodnutí žalovaného o rozkladu nezákonným a rozhodl o jeho zrušení dle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. (výrok II. tohoto rozsudku). Jelikož zdejší soud současně vyslovil nicotnost prvostupňového rozhodnutí, nepřistoupil k vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení.

[45] Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek městského soudu i rozhodnutí o rozkladu, a současně vyslovil nicotnost prvostupňového správního rozhodnutí. Řízení ve věci tímto rozsudkem tedy definitivně končí a Nejvyšší správní soud je povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí městského soudu (§ 110 odst. 3, věta druhá s. ř. s.). Náklady řízení o žalobě a náklady řízení o kasační stížnosti tvoří v tomto případě jeden celek a Nejvyšší správní soud rozhodne o jejich náhradě jediným výrokem vycházejícím z § 60 s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2008, č. j. 1 As 61/2008 – 98).

[46] Jelikož stěžovatelka dosáhla vyslovení nicotnosti prvostupňového správního rozhodnutí a zrušení rozhodnutí o rozkladu, měla z procesního hlediska úspěch ve věci a náleží jí tak dle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. náhrada nákladů řízení vůči žalovanému, který úspěšný nebyl.

[47] Důvodně vynaložené náklady řízení o žalobě a řízení o kasační stížnosti tvoří zaplacený soudní poplatek za žalobu ve výši 3 000 Kč, za návrh na přiznání odkladného účinku žalobě ve výši 1 000 Kč (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 8. 2022, č. j. 4 As 493/2019 – 29), za kasační stížnost ve výši 5 000 Kč, a dále odměna za zastupování advokátem. Ta byla v řízení před krajským soudem určena podle § 11 odst. 1 písm. a) a písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif) – dále jen „advokátní tarif“, ve spojení s § 7 bodem 5 a § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu, a to za tři úkony právní služby po 3 100 Kč [převzetí zastoupení, sepsání žaloby, vyjádření stěžovatelky (ze dne 13. 8. 2021 a ze dne 16. 10. 2021 posouzeno souhrnně jako jeden úkon právní služby)], tedy v celkové výši 9 300 Kč. Náhrada hotových výdajů (režijní paušál) činí podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu částku 300 Kč za každý z provedených úkonů právní služby, tedy celkem 900 Kč. Odměna za zastupování advokátem v řízení o kasační stížnosti byla určena podle § 11 odst. 1 písm. d), ve spojení s § 7 bodem 5 a § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu, a to za jeden úkon právní služby po 3 100 Kč (sepsání kasační stížnosti), spolu s náhradou hotových výdajů za tento úkon ve výši 300 Kč. Odměna advokáta za zastupování v řízení o žalobě a v řízení o kasační stížnosti tak činí částku 13 600 Kč. Zástupce stěžovatelky doložil, že je plátcem daně z přidané hodnoty (§ 14a odst. 1 advokátního tarifu), a proto součástí nákladů tvoří rovněž tato daň ve výši 2 856 Kč, tj. 21 % z částky 13 600 Kč (§ 57 odst. 2 s. ř. s.).

[48] Celkové důvodně vynaložené náklady stěžovatelky tedy činí 25 456 Kč (3 000 Kč + 1 000 Kč + 5 000 Kč + 13 600 Kč + 2 856 Kč). Proto Nejvyšší správní soud uložil procesně

pokračování

neúspěšnému žalovanému povinnost zaplatit tuto částku úspěšné stěžovatelce na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti a o žalobě, a to k rukám jejího zástupce. Ke splnění této povinnosti stanovil Nejvyšší správní soud přiměřenou lhůtu třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

[49] Osoba zúčastněná na řízení má podle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil, popř. jí soud může na návrh z důvodů zvláštního zřetele hodných přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení. V daném případě městský soud ani Nejvyšší správní soud neuložily osobě zúčastněné na řízení žádnou povinnost a tato osoba neuvedla žádné důvody hodné zvláštního zřetele, které by odůvodňovaly přiznání práva na náhradu nákladů řízení. Proto jí (za použití § 120 s. ř. s.) právo na náhradu nákladů řízení nevzniklo.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 18. května 2023

JUDr. Tomáš Rychlý
předseda senátu