

U S N E S E N Í

Zvláštní senát zřízený podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, složený z předsedy JUDr. Pavla Simona a soudců Mgr. Víta Bičáka, JUDr. Romana Fialy, Mgr. Ing. Radovana Havelce, JUDr. Tomáše Rychlého, Ph.D., a Mgr. Jitky Zavřelové, rozhodl o návrhu **Obvodního soudu pro Prahu 1** na rozhodnutí kompetenčního sporu mezi ním a **Českým telekomunikačním úřadem**, se sídlem v Praze 9, Sokolovská 58/219, a dalších účastníků sporu vedeného u Obvodního soudu pro Prahu 1 pod sp. zn. 21 C 163/2020, o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu: žalobkyně **První novinová společnost a. s.**, IČO 45795533, se sídlem v Praze 9, Paceřická 1/2773, zastoupená Mgr. Davidem Vosolem, MBA, advokátem se sídlem v Praze 1, Ovocný trh 1096/8, a žalovaná **Česká pošta, s. p.**, IČO 47114983, se sídlem v Praze 1, Politických vězňů 909/4,

t a k t o :

Příslušný vydat rozhodnutí ve věci vedené u Obvodního soudu pro Prahu 1 pod sp. zn. 21 C 163/2020, o nároku žalobkyně na uložení povinnosti žalované uzavřít s žalobkyní Dodatek ke smlouvě o přístupu k poštovní infrastruktuře, **je správní orgán**.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Návrhem doručeným zvláštnímu senátu dne 6. 1. 2025 se Obvodní soud pro Prahu 1 (dále jen „navrhovatel“) domáhal, aby zvláštní senát zřízený podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů (dále jen „zvláštní senát“) rozhodl tvrzený kompetenční spor ve věci vedené u Obvodního soudu pro Prahu 1 pod sp. zn. 21 C 163/2020.

[2] Z předloženého spisu vyplynuly následující skutečnosti:

[3] Žalobkyně, jakožto nástupnická společnost společnosti Mediaservis, s. r. o. (která byla účastnicí řízení před Českým telekomunikačním úřadem), a žalovaná podnikají na trhu poštovních služeb. Žalovaná je držitelkou poštovní licence ve smyslu § 21 a násl. zákona č.

29/2000 Sb., o poštovních službách a o změně některých zákonů (zákon o poštovních službách), což jí dává výsadní postavení na trhu poštovních služeb, jelikož je povinna poskytovat tzv. základní poštovní služby dle § 3 zákona o poštovních službách na celém území České republiky, na druhé straně pak dostává z veřejných prostředků finanční prostředky na kompenzaci tzv. nespravedlivé finanční zátěže, kterou jí tato veřejná služba může působit. Zákon o poštovních službách v § 34 odst. 5 předpokládá, že držitel poštovní licence (žalovaná) a jiný poskytovatel poštovních služeb (žalobkyně) uzavřou dobrovolně na základě konsensu písemnou smlouvu o přístupu k prvkům poštovní infrastruktury držitele poštovní licence. V případě, že se tak nestane ani dva měsíce po zahájení jednání o smlouvě, má pravomoc rozhodnout o jejím obsahu na návrh některé ze stran Český telekomunikační úřad.

[4] Žalobkyně dlouhodobě usilovala o uzavření smlouvy o přístupu k prvkům poštovní infrastruktury. Vzhledem k tomu, že ani téměř roční vyjednávání s žalovanou nevedlo k výsledku, obrátila se žalobkyně na Český telekomunikační úřad s návrhem na uzavření této smlouvy, resp. dodatku k této smlouvě. Český telekomunikační úřad vedl řízení o dvou částech, přičemž o části předmětu řízení, jež je relevantní pro řízení před Obvodním soudem pro Prahu 1, rozhodl předseda Rady Českého telekomunikačního úřadu rozhodnutím ze dne 5. 5. 2017, čj. ČTÚ-7 312/2014-606/CII.vyř., tak, že uložil žalované povinnost uzavřít se žalobkyní Dodatek č. 1 (správně se dle navrhovatele jedná o dodatek č. 3) ke Smlouvě o přístupu ke zvláštním službám a prvkům poštovní infrastruktury č. 2015/596 (dále jen „Dodatek ke smlouvě o přístupu“) minimálně ve zde specifikovaném rozsahu, a to do 30 dnů od obdržení písemné výzvy žalobkyně. K rozkladům obou účastníků Rada Českého telekomunikačního úřadu rozhodnutím ze dne 8. 11. 2017, čj. ČTÚ-35 513/2017-603, zčásti změnila výrok I rozhodnutí předsedy Rady Českého telekomunikačního úřadu tak, že z bodů 2.1.2 a 2.1.3 Dodatku ke smlouvě o přístupu se vypouští slova „*identifikační číslo osoby*“, v ostatním rozkladu zamítla, rozhodnutí předsedy Rady Českého telekomunikačního úřadu potvrdila a žádnému z účastníků nepřiznala náhradu nákladů řízení o rozkladu.

[5] Proti rozhodnutí Rady Českého telekomunikačního úřadu podala žalobkyně správní žalobu. Městský soud v Praze usnesením ze dne 3. 8. 2020, čj. 6 A 11/2018-114, žalobu odmítl (výrok I) a rozhodl, že žádný z účastníků řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení (výrok II) a že se žalobkyni vrací soudní poplatek ve výši 3 000 Kč (výrok III). O kasační stížnosti Českého telekomunikačního úřadu proti usnesení Městského soudu v Praze rozhodl Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 5. 5. 2021, čj. 4 As 300/2020-44, tak, že ji odmítl (výrok I) a rozhodl, že žádný z účastníků ani osoba zúčastněná na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (výrok II). Žalobkyně následně dle poučení Městského soudu v Praze podala žalobu k Obvodnímu soudu pro Prahu 1 podle části páté o. s. ř., jíž se domáhá, aby soud v souladu s § 250j o. s. ř. nahradil rozhodnutí Rady Českého telekomunikačního úřadu ze dne 8. 11. 2017, čj. ČTÚ-35 513/2017-603, tak, že rozhodne o obsahu smlouvy zajišťující žalobkyni přístup k poštovní infrastruktuře České pošty, resp. o obsahu Dodatku ke smlouvě o přístupu dle návrhu žalobkyně obsaženého v žalobě.

[6] Navrhovatel podal zvláštnímu senátu nejprve dne 29. 3. 2022 návrh na zahájení řízení o záporném kompetenčním sporu, v němž popřel svoji pravomoc ve věci rozhodnout a navrhl, aby zvláštní senát rozhodl, že příslušným vydat rozhodnutí ve věci je soud ve správním soudnictví. Zvláštní senát usnesením ze dne 7. 12. 2022, čj. Konf 4/2022-10,

pokračování

rozhodl tak, že příslušným vydat rozhodnutí ve věci je soud v občanském soudním řízení. Dle zvláštního senátu sice 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 však postaven na rovnosti jeho účastníků, kteří mají smluvní volnost. Smlouva žalobkyně a žalované je tedy soukromoprávním aktem, a Český telekomunikační úřad rozhoduje podle § 34 odst. 5 zákona o poštovních službách jako správní orgán o sporu nebo o jiné právní věci, která vyplývá ze soukromoprávních vztahů.

[7] V nynějším (druhém) návrhu na zahájení řízení o kompetenčním sporu navrhovatel uvádí, že Český telekomunikační úřad nebyl oprávněn rozhodnout o obsahu Dodatku ke smlouvě o přístupu, neboť spor o nové smluvní ujednání v situaci, kdy mezi stranami byla již uzavřena smlouva o přístupu k prvkům poštovní infrastruktury, není sporem o uzavření smlouvy ve smyslu § 34 zákona o poštovních službách. Ustanovení § 34 odst. 5 zákona o poštovních službách je třeba vykládat restriktivně tak, že se nevztahuje na spory přímo či volně související se smlouvou o přístupu k prvkům poštovní infrastruktury. Obdobně tomu je i v případě § 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). Navrhovatel se ztotožňuje s argumentací uvedenou v rozsudcích Nejvyššího soudu ze dne 30. 6. 2021, sp. zn. 23 Cdo 1416/2021, a Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 5. 2023,

čj. 3 As 374/2021-63. Má tedy za to, že rozhodnutí předsedy Rady a Rady Českého telekomunikačního úřadu jsou nicotná, přičemž o jejich nicotnosti je oprávněn rozhodnout jen zvláštní senát.

[8] Při řešení sporu o pravomoc mezi správním orgánem a soudem se zvláštní senát nejprve zabýval otázkou, zda je zde kompetenční spor ve smyslu zákona o rozhodování některých kompetenčních sporů, a zda tak sám zvláštní senát má pravomoc o vzniklém sporu vůbec rozhodnout. Přitom se řídil následující úvahou:

[9] Podle § 1 odst. 1 písm. a) zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů (dále jen „zákon o rozhodování některých kompetenčních sporů“) se podle tohoto zákona postupuje při kladných nebo záporných kompetenčních sporech o pravomoc nebo věcnou příslušnost (dále jen „pravomoc“) vydat rozhodnutí, jehož stranami jsou soudy a orgány moci výkonné, územní, zájmové nebo profesní samosprávy.

[10] Podle § 1 odst. 2 věty první téhož zákona je kompetenčním sporem spor, ve kterém si jedna strana osobuje pravomoc vydat rozhodnutí v totožné věci individuálně určených účastníků, o níž bylo druhou stranou vydáno pravomocné rozhodnutí.

[11] Podle § 7 odst. 1 o. s. ř. v občanském soudním řízení projednávají a rozhodují soudy spory a jiné právní věci, které vyplývají z poměrů soukromého práva, pokud je podle zákona neprojednávají a nerozhodují o nich jiné orgány.

[12] Podle § 244 odst. 1 o. s. ř. rozhodl-li orgán moci výkonné, orgán územního samosprávného celku, orgán zájmové nebo profesní samosprávy, popřípadě smířčí orgán zřízený podle zvláštního právního předpisu (dále jen „správní orgán“) podle zvláštního zákona o sporu nebo jiné právní věci, která vyplývá ze vztahů soukromého práva (§ 7

odst. 1), a nabylo-li rozhodnutí správního orgánu právní moci, může být tatáž věc projednána na návrh v občanském soudním řízení.

[13] Zvláštní senát již v usnesení ze dne 16. 9. 2021, čj. Konf 11/2020-17 (publikovaném pod č. 4258/2021 Sb. NSS), konstatoval, že „[ú]čelem zákona o řešení některých kompetenčních sporů je řešit spory mezi soudy a orgány moci výkonné, územní, zájmové nebo profesní samosprávy dle § 1 odst. 1 písm. a) zákona o některých kompetenčních sporech a spory mezi civilními a správními soudy dle § 1 odst. 1 písm. b) zákona o některých kompetenčních sporech. Písmena a) a b) představují relativně samostatné pravomoci zvláštního senátu se samostatným historickým vývojem. Písmeno b) je reakcí na vznik správních soudů a před 1. 1. 2003 nebylo v právním řádu nutné. Písmeno a) navazuje na rozhodovací činnost vrchních soudů dle § 8a o. s. ř., ve znění účinném do 31. 12. 2002. Provádí čl. 87 odst. 1 písm. k) Ústavy, dle kterého Ústavní soud rozhoduje spory o rozsah kompetencí státních orgánů a orgánů územní samosprávy, nepřisluší-li podle zákona jinému orgánu. Zvláštním zákonem je pak právě zákon o rozhodování některých kompetenčních sporů. Tato pravomoc má tedy ústavněprávní dimenzi; jde o spory mezi soudy a správními orgány jako představiteli dvou rozdílných mocí ve státě, moci soudní a moci výkonné.“

[14] V tomto případě spor dvou rozdílných mocí ve státě, moci soudní a moci výkonné, nastal. Civilní soud (navrhovatel) totiž odmítá v řízení podle části páté o. s. ř. (§ 244 a násl.) projednat věc, o které dříve rozhodl správní orgán, neboť popírá jeho pravomoc o věci soukromého práva rozhodnout (rozhodnutí správního orgánu považuje za nicotné) a má za to, že pravomoc o věci rozhodnout má právě a jen civilní soud ve smyslu § 7 odst. 1 o. s. ř., byť by se tak mohlo stát nikoliv v řízení (k žalobě) podle části páté o. s. ř., tj. v řízení probíhajícím, nýbrž pouze k případné nové žalobě v řízení podle části třetí o. s. ř., tj. ve sporném civilním řízení. Ačkoliv si tedy nynější civilní soud (navrhovatel) ve smyslu § 1 odst. 2 věty první zákona o rozhodování některých kompetenčních sporů neosobuje pravomoc rozhodnout o věci, o níž bylo vydáno pravomocné rozhodnutí správním orgánem, přímo pro sebe (v probíhajícím řízení), osobuje si ji jako představitel moci soudní pro civilní soudy jako takové (které by měly rozhodovat podle části třetí o. s. ř.). Materiálně vzato se tak o pozitivní kompetenční spor jedná a zvláštní senát má pravomoc o něm rozhodnout (srov. usnesení zvláštního senátu ze dne 4. 5. 2022, čj. Konf 20/2021-7).

[15] K závěru, že je-li soudem v řízení podle části páté občanského soudního řádu shledána nicotnost správního rozhodnutí pro nedostatek pravomoci správního orgánu, jediným možným řešením je podání návrhu zvláštnímu senátu na rozhodnutí kompetenčního konfliktu, dospěla ostatně již dříve i komentářová literatura. Důvodem pro takový postup je právě skutečnost, že občanský soudní řád neupravuje postup soudu pro případ, kdy tento soud dojde k závěru, že není dána pravomoc správního orgánu, přičemž vyslovení nicotnosti jím vydaného aktu občanský soudní řád neumožňuje a zastavení řízení, odmítnutí žaloby apod. by ponechalo nicotné rozhodnutí (paakt) nedotčené (srov. Brothánková, J. in Winterová, A. a kolektiv. Občanský soudní řád s vysvětlivkami a judikaturou. 3. aktualizované vydání. Praha: Linde, 2007, komentář k § 250i, s. 777).

[16] V nyní rozhodované věci si pravomoc rozhodnout o nároku žalobkyně na uložení povinnosti žalované uzavřít s žalobkyní Dodatek ke smlouvě o přístupu osobují jak Český telekomunikační úřad (který nárok věcně projednal a pravomocně o něm již rozhodl), tak i

pokračování

civilní soudy, reprezentované navrhovatelem, který dospěl k závěru, že rozhodnutí správních orgánů ve věci jsou nicotná.

[17] Výhodiskem pro úvahy zvláštního senátu při rozhodování jakéhokoli kompetenčního sporu mezi orgánem veřejné správy a soudem ve věcech soukromoprávních je premisa, dle které rozhodovací pravomoc zde náleží zásadně soudům. Zvláštní senát přitom již v rozhodnutí ze dne 13. 4. 2010, čj. Konf 108/2009-11, publikovaném pod č. 2275/2011 Sb. NSS, uvedl, že *„výluky z rozhodovací pravomoci obecných soudů ve prospěch správních orgánů je třeba vykládat restriktivně. Tyto výluky 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 [Energetický regulační úřad] oprávněn rozhodovat, bude ve věci dána pravomoc obecného soudu.“* Nicméně, jak dále uvedl zvláštní senát ve svém rozhodnutí ze dne 15. 1. 2019, čj. Konf 45/2017-14, úkolem zvláštního senátu je posoudit, zda existuje explicitní a dostatečně určité ustanovení zákona odnímající rozhodování předmětného sporu soudům v občanském soudním řízení. Podle zvláštního senátu jeho výklad kompetenční normy musí korespondovat i se smyslem úpravy, která vyjímá rozhodování některých sporů povstalých z poměrů soukromého práva z pravomoci soudů a svěřuje je správním orgánům, neboť zákonodárce toto řešení volí v situacích, kdy je k řešení sporů v určité oblasti třeba i specifických vysoce odborných znalostí ležících mimo oblast práva. Je-li těmito znalostmi nadán určitý správní orgán (a je-li mu zákonem garantována potřebná míra autonomie), je minimálně z hlediska procesní ekonomie vhodné přenechat řešení těchto sporů tomuto orgánu; ústavně zaručené právo na soudní ochranu (viz čl. 36 Listiny základních práv a svobod) tím není nikterak dotčeno, neboť soudy mohou tyto věci následně projednat v plné jurisdikci v řízení vedeném dle části páté o. s. ř.

[18] Před samotným posouzením pravomoci státního orgánu vydat rozhodnutí v konkrétní věci je nutné si nejprve ujasnit, podle jaké právní úpravy, z hlediska její časové účinnosti, je třeba postupovat. Zvláštní senát sice v minulosti konstatoval, že rozhoduje o kompetenčním sporu podle skutkového a právního stavu ke dni svého rozhodnutí (usnesení zvláštního senátu ze dne 24. 11. 2004, čj. Konf 3/2003-18, publikované pod č. 485/2005 Sb. NSS), nicméně k tomuto závěru dospěl při projednávání záporného kompetenčního sporu, kdy obě strany kompetenčního sporu popíraly svoji pravomoc, tudíž o samotných právech a povinnostech účastníků posuzovaného (správního či soudního) řízení (tj. ve věci samé) dosud nebylo pravomocně rozhodnuto. V případě pozitivního kompetenčního sporu, kdy již dříve bylo jednou stranou kompetenčního sporu ve věci samé pravomocně rozhodnuto, zvláštní senát přezkoumává již dříve vydané pravomocné rozhodnutí, tedy postupuje obdobně jako postupují správní soudy v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Za situace, kdy pro tento účel zákon o rozhodování některých kompetenčních sporů neobsahuje speciální ustanovení, je ve smyslu § 4 zákona o rozhodování některých kompetenčních sporů na místě přiměřeně užít ustanovení § 75 odst. 1 s. ř. s., podle kterého při přezkoumání rozhodnutí vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Ostatně pozdější změny právní úpravy příslušnosti či pravomoci státních orgánů nemohou zpochybnit účinky jejich dřívějších rozhodnutí, zvláště nestanoví-li pozdější předpis výslovně jinak, což v případě zákona o poštovních službách nestaví (srov. dále v odstavci 33 novelizaci ustanovení § 34 odst. 5 zákona o poštovních službách provedenou zákonem č. 332/2025 Sb. s účinností od 1. 1. 2026). Nestanoví-li se tedy dále jinak, zvláštní senát posuzoval pravomoc ČTÚ podle zákona o

poštovních službách ve znění účinném v době vydání konečného správního rozhodnutí, tj. 8. 11. 2017.

[19] Podle § 1 odst. 1 zákona o poštovních službách tento zákon zpracovává příslušné předpisy Evropské unie a upravuje podmínky pro podnikání v oblasti poštovních služeb, podmínky pro poskytování a provozování poštovních služeb, práva a povinnosti, které při této činnosti vznikají, jakož i zvláštní práva a zvláštní povinnosti těch provozovatelů poštovních služeb, kteří mají povinnost poskytovat a zajišťovat základní služby, a výkon státní správy a regulaci v oblasti poštovních služeb.

[20] Podle § 34 zákona o poštovních službách je držitel poštovní licence 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 adrese a o jejich nových adresách, poštovní přihrádky, dodávací schránky, službu dosílky, službu vrácení odesílateli, službu dodání na adresy uvedené na poštovních zásilkách (odstavec 1). 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 (odstavec 2). 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 (odstavec 5). Držitel poštovní licence sjednává ceny za přístup k poštovní infrastruktuře za nákladově orientované ceny (odstavec 8).

[21] Vzhledem k tomu, že předmětem nynějšího kompetenčního sporu je pravomoc správního orgánu rozhodnout o povinnosti uzavřít Dodatek ke smlouvě o přístupu, zabýval se zvláštní senát nejprve jeho právní povahou. Vyšel přitom z toho, že jak podle obsahu rozhodnutí předsedy Rady Českého telekomunikačního úřadu ze dne 5. 5. 2017, ve spojení s rozhodnutím o rozkladu ze dne 8. 11. 2017, tak i podle obsahu žaloby projednávané navrhovatelem, předmětem Dodatku je úprava práv a povinností smluvních stran při přístupu k prvkům poštovní infrastruktury a k zvláštním službám souvisejícím s provozováním poštovní infrastruktury, které nejsou upraveny v rámci smlouvy o přístupu. Podle specifikace rozsahu a formy služby přístup ke zvláštním službám a prvkům poštovní infrastruktury zahrnuje v nynější věci databázi adres s informacemi o adresátech, kteří požádali o dodávání na jiné než odesílateli uvedené adrese, postup při dodávání zásilek adresovaných do poštovní přihrádky, postup při dodávání zásilek pro osoby, které mají u České pošty sjednanu odnášku z poštovní přihrádky a přístup k dodávacím schránkám (čl. 2) a ujednání o ceně za poskytování přístupu ke zvláštním službám a prvkům poštovní infrastruktury uvedeným v tomto Dodatku (čl. 3).

pokračování

[22] V usnesení ze dne 7. 12. 2022, čj. Konf 4/2022-10, dospěl zvláštní senát k závěru, že smlouva žalobkyně a žalované je soukromoprávním aktem. To znamená, že podléhá zásadě smluvní volnosti upravené v zákoně č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (dále jen „o. z.“). V souladu s ní si smluvní strany mohou podle § 1 odst. 2 o. z. uspořádat svá vzájemná práva a povinnosti odchylně od zákona. Stejně tak je podle § 1901 o. z. ponecháno na vůli stran ujednat si změnu svých práv a povinností. Základním nástrojem takové změny je dohoda o změně závazku, která má vždy za následek změnu závazkového právního vztahu, jehož je závazek součástí. Změna závazkového právního vztahu může mít podobu jak změny dosavadního závazku, tak zřízení závazku nového. Z právního hlediska je podstatné zachování kontinuity závazku. Mění se buď osoby či počet zavázaných (oprávněných), nebo obsah povinností či práv vyplývajících ze závazku, právní skutečnost, která měla za následek založení závazku, však trvá. Tato původní právní skutečnost (zpravidla smlouva) tak nadále (vedle dohody o změně závazku) působí právní následky. Ve smluvní praxi je běžné např. užití termínu „dodatek smlouvy“ či formulace „co do zbytku zůstává smlouva beze změn“ [viz Dvořák, B. in Hulmák, M. a kol. Občanský zákoník V. Závazkové právo (§ 1721–2188). 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2025. Komentář k § 1901]. Pro právní jednání o změnách práv a povinností platí analogicky vše, co platí pro jednání o smlouvě, jednání musí být vykládáno podle obecných výkladových pravidel a strany jsou při něm omezeny stejně jako při sjednávání smlouvy. Přestože je nutné na takové jednání nahlížet jako na jednání samostatné, jakmile bylo ujednáno, stává se jím provedená změna neoddělitelnou součástí původního závazku, který je jím měněn [Kramařík, R. in Švestka, J., Dvořák, J., Fiala, J. a kol. Občanský zákoník. Komentář. Svazek V (§ 1721-2520, relativní majetková práva 1. část). 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2021. Komentář k § 1901]. Přestože v nauce bývá zvykem přesně rozlišovat mezi smlouvou (určité právní následky zakládá), dohodou (určité právní následky mění nebo ruší) a ujednáním (jednotlivý bod jak smlouvy, tak dohody), úzus praxe bývá různý a zaměňování těchto pojmů zpravidla nečiní problémy (Štenglová, I., Dědič, J., Fiala, J. a kol. Základy občanského práva hmotného. Závazkové právo I. Praha: Leges, 2023, s. 140). Současně ovšem nelze pominout, jak přiléhavě upozorňuje shora B. Dvořák, že je nutno rozlišovat mezi pojmy „závazek“ a „závazkový právní vztah“. Přitom pojem „závazek“ je i v právní mluvě často používán ve dvojím smyslu, jednak v užším smyslu jako nadřazený termín pro dluh a jemu korespondující pohledávku (srov. § 1721 o. z.), jednak ve smyslu širším jako závazkový právní vztah, tj. jako označení pro množinu práv a povinností založených mezi stranami na základě určité právní skutečnosti (typicky smlouvy). B. Dvořák považuje za nutné, aby mezi pojmy „závazek“ a „závazkový právní vztah“ bylo pečlivě rozlišováno, kdy pojmu „závazek“ užívá pouze v naznačeném užším smyslu a pro uvedený širší pojem si vyhrazuje výraz „závazkový právní vztah“. Zmíněná diferenciaci napomáhá nejen k odlišení zániku konkrétního závazku při dalším trvání závazkového právního vztahu, ale i k odlišení změny a zřízení závazku. Ke změně závazkového právního vztahu totiž může dojít i tak, že k dosavadním právům a povinnostem stran přistoupí nový závazek. Dohoda, kterou je zakládán nový závazek v rámci stávajícího právního vztahu, tak podle B. Dvořáka není dohodou o změně závazku podle § 1901 o. z., nýbrž dohodou o zřízení nového závazku. Přípustnost jejího uzavření vyplývá obecně z principu smluvní svobody (§ 3 o. z.). Z hlediska změny závazku pak platí, že změna závazku podle § 1901 o. z. má vždy za následek změnu závazkového právního vztahu, jehož je závazek součástí. Změna závazkového právního vztahu může naproti tomu mít podobu jak změny dosavadního závazku, tak zřízení závazku nového. Jinak vyjádřeno,

nikoliv každá změna závazkového právního vztahu je podle B. Dvořáka zároveň změnou závazku.

[23] K tomuto rozlišení změny závazkového právního vztahu a změny závazku se pro účely posouzení pravomoci správního orgánu podle § 34 zákona o poštovních službách přiklání i zvláštní senát s tím, že s ohledem na obsah Dodatku, který byl předmětem rozhodování správního orgánu a nyní je projednáván navrhovatelem, se sice jednalo o změnu závazkového právního vztahu, nikoliv však o změnu závazku podle § 1901 o. z., neboť posuzovaným Dodatkem jsou zakládány nové závazky (práva a povinnosti smluvních stran) v rámci stávajícího právního vztahu.

[24] V navrhovatelem odkazovaném rozsudku ze dne 18. 5. 2023, čj. 3 As 374/2021-63, dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že Český telekomunikační úřad řeší ve smyslu § 34 odst. 5 zákona o poštovních službách spory týkající se výhradně uzavření (nové) smlouvy o přístupu k prvkům poštovní infrastruktury, nikoli již dodatku k existující smlouvě. Svůj závěr tehdy Nejvyšší správní soud shrnul 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 předvídaném kontraktačním 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) (viz odstavec 39 odkazovaného rozsudku). S takovým právním posouzením se zvláštní senát neztotožňuje.

[25] Aplikované znění § 34 vychází z novelizací provedených především zákony č. 221/2012 Sb. a č. 319/2015 Sb. Jak přitom vyplývá z důvodové zprávy k zákonu č. 221/2012 Sb. novelizace navázala na směrnici Evropského parlamentu a Rady 2008/6/ES ze dne 20. 2. 2008, kterou se mění směrnice 97/67/ES ze dne 15. 12. 1997 (o společných pravidlech pro rozvoj vnitřního trhu poštovních služeb Společenství a zvyšování kvality služby), kterou byl s ohledem na úplné dotvoření vnitřního trhu poštovních služeb Společenství („Třetí poštovní směrnice“) završen postupný proces liberalizace evropského poštovního trhu. Dokončení liberalizace spočívalo především v odstranění zbývajících částí dosavadního monopolu a dalších právních a ekonomických bariér bránících vstupu konkurentů na trh poštovních služeb a vytvoření konkurenčního multioperátorského prostředí na vnitřním trhu poštovních služeb Evropské unie. Cílem je umožnit podnikání všem zainteresovaným subjektům, a to ve všech oblastech poštovního trhu a za stejných podmínek (otevření trhu poštovních služeb rovné soutěži), přičemž přístup do sítě musí být zajištěn za transparentních a nediskriminačních podmínek. Jak dále vyplývá z důvodové zprávy k zákonu č. 319/2015 Sb., za účelem zajištění transparentnosti podmínek přístupu do sítě byla doplněna povinnost držitele poštovní licence uveřejnit na svých internetových stránkách stanovené informace týkající se přístupu k síti, a to včetně návrhu na uzavření smlouvy o přístupu. Přímou zákonem byly stanoveny také podstatné náležitosti smlouvy o přístupu nezbytné pro její uzavření a řádné plnění, včetně ceny za přístup, která se sjednává v souladu s § 34 odst. 6 zákona o poštovních službách jako nákladově orientovaná pro jednotlivé prvky a služby v jednotlivých přístupových bodech. Aby mohl Český

pokračování

telekomunikační úřad rozhodovat spory o cenách za přístup k poštovní infrastruktuře, požaduje zákon (podle důvodové zprávy k zákonu č. 221/2012 Sb.) vedení odděleného účetnictví služeb spojených s přístupem k poštovní infrastruktuře.

[26] Jak vyplývá i z komentářové literatury, liberalizace poštovního trhu je dosahováno prostřednictvím povinnosti držitele poštovní licence umožnit ostatním provozovatelům přístup k prvkům poštovní infrastruktury a k zvláštním službám souvisejícím s provozováním poštovní infrastruktury, v rozsahu odpovídajícím rozsahu poštovní povinnosti držitele poštovní licence. Povinný rozsah přístupu k prvkům poštovní infrastruktury a k zvláštním službám souvisejícím s provozováním poštovní infrastruktury, který je držitel poštovní licence povinen na základě smlouvy o přístupu zabezpečit, je jednak vymezen výčtem prvků poštovní infrastruktury uvedeným v § 34 odst. 1 zákona o poštovních službách, jednak je dán rozsahem jeho poštovní povinnosti. Držitel poštovní licence povinně umožňuje přístup k těm prvkům své poštovní infrastruktury a k zvláštním službám souvisejícím s provozováním poštovní infrastruktury, jejichž prostřednictvím zajišťuje všeobecnou dostupnost základních služeb. Držitel poštovní licence naproti tomu není povinen zajistit přístup k těm prvkům poštovní infrastruktury a k těm zvláštním službám souvisejícím s provozováním poštovní infrastruktury, které poskytuje nad rámec poštovní povinnosti (např. služby elektronického avizování zásilek, dodávání balíků s váhou nad 10 kg atd.). Zároveň samozřejmě platí, že nic nebrání smlouvou rozšířit rozsah přístupu nad zákonem stanovený povinný rámec (viz Buzek, L. Zákon o poštovních službách. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 323. ISBN: 978-80-7598-065-6).

[27] Jak uvedl zvláštní senát již ve svém rozhodnutí čj. Konf 45/2017-14, jednou z podstatných okolností, která může svědčit ve prospěch závěru o pravomoci správního orgánu z hlediska smyslu právní úpravy, je požadavek na odbornost a rychlost rozhodování. Jak totiž vyplývá z § 3 odst. 1 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích), je Český telekomunikační úřad ústřední správní úřad pro výkon státní správy ve věcech stanovených tímto zákonem, včetně regulace trhu a stanovování podmínek pro podnikání v oblasti elektronických komunikací a poštovních služeb. Lze tudíž předpokládat, že v případě sporu např. o výši nákladově orientované ceny za přístup k poštovní infrastruktuře (§ 34 odst. 8 zákona o poštovních službách) bude mít Český telekomunikační úřad podle § 34 odst. 10 ve spojení s § 33a odst. 3 až 5 zákona o poštovních službách k dispozici podklady nutné pro rozhodnutí včetně odbornosti potřebné k jejich posouzení. Podle § 34 odst. 5 zákona o poštovních službách má dojít k uzavření smlouvy o přístupu k poštovní infrastruktuře do 2 měsíců ode dne zahájení jednání o návrhu smlouvy mezi provozovatelem a držitelem poštovní licence. Lhůta pro vydání rozhodnutí Českého telekomunikačního úřadu o sporu činí 4 měsíce, ve zvláště složitých případech 6 měsíců. Přestože se podle výročních statistických zpráv českého soudnictví Ministerstva spravedlnosti délka soudních řízení zkracuje (viz Statistické údaje z oblasti justice – Ministerstvo spravedlnosti České republiky – Portál justice <https://msp.gov.cz/web/msp/statisticke-udaje-z-oblasti-justice>), není dodržení takové lhůty ze strany soudu pravděpodobné. V souvislosti s lhůtou pro vydání rozhodnutí o sporu nelze přehlédnout ani ustanovení § 22 odst. 1 zákona o poštovních službách, podle něhož se poštovní licence uděluje na dobu nejvýše 5 let.

[28] Svěření pravomoci správnímu orgánu i v nyní posuzované věci dle zvláštního senátu neodporuje smyslu úpravy, která vyjímá rozhodování některých sporů povstálých z poměrů

soukromého práva z pravomoci soudů a svěřuje je správním orgánům. Jestliže zákonodárce svěřil správnímu orgánu pravomoc rozhodovat spory o úpravě vzájemných práv a povinností v případě uzavírání nových smluv o přístupu k prvkům poštovní infrastruktury, bylo by dle zvláštního senátu minimálně nesystematické, aby spory založené na věcně shodném základu (viz odstavec 21 tohoto odůvodnění), jež však nelze *stricto sensu* označit za spory o úpravě vzájemných práv a povinností při uzavírání zcela nových smluv o přístupu k prvkům poštovní infrastruktury mezi subjekty, které dosud v takovém smluvním vztahu nebyly, řešil soud. Jak bylo popsáno výše Dodatek ke smlouvě o přístupu je z hlediska soukromého práva taktéž smlouvou, přičemž ze znění § 34 odst. 5 zákona o poštovních službách nevyplývá, že by pravomoc Českého telekomunikačního úřadu byla pro další rozhodnutí ve věci týchž subjektů vyčerpána, byť by šlo o sjednání nových, smlouvou dosud neupravených závazků, tedy ve smyslu shora uvedeného rozlišení B. Dvořáka sice změnu závazkového právního vztahu, avšak zřízení závazku nového. Stejně tak zákon přímo nehovoří o tom, že by se mezi konkrétním poskytovatelem poštovních služeb a držitelem poštovní licence muselo jednat striktně o navázání zcela nového smluvního vztahu.

[29] V souvislosti se soukromoprávním charakterem smlouvy pak nelze pominout, že podle práva změna vnějších okolností není bez dalšího důvodem pro jakékoliv změny závazku. Je proto povinností stran, aby rizika možných změn vyhodnotily a případně promítly do smluvních požadavků. Pravomoc civilních soudů k zásahu do smluvní volnosti je dána podle § 1765 a násl. o. z. pouze v případě zvlášť závažných dopadů změn vnějších okolností do obsahu závazku, přičemž musí jít o takové extrémní situace, kdy změna okolností přináší překvapivé, zcela šokující a zarážející dopady na postavení stran smluvního vztahu, které obvykle neodpovídají rozumnému vyhodnocení a zvážení rizik, a jejíž následky nelze dotčené straně spravedlivě přičítat [viz Hulmák, 2025. Komentář k § 1764–1765]. Pod tak závažnou změnu jistě nelze podřadit okolnost, že žalobkyně chce poskytovat poštovní služby v širším rozsahu, než umožňovala původní smlouva. Zákon o poštovních službách tedy v § 34 civilním soudům žádnou jejich pravomoc neodnímá, toliko v souladu se svým účelem vyjádřeným v § 1 odst. 1 zakládá zvláštní pravomoc Českého telekomunikačního úřadu. Popření možnosti autoritativně nahradit absenci smluvního konsenzu v případech rozšíření rozsahu poskytovaných poštovních služeb by bylo popřením zákonodárcem (ve vazbě na komunitární právo) vyjádřeného účelu zákona.

[30] Z hlediska systematického výkladu zákona nelze přehlédnout, že z ustanovení § 34 odst. 1 zákona o poštovních službách vyplývá povinnost držitele poštovní licence zajistit za stanovených podmínek přístup k prvkům poštovní infrastruktury a k zvláštním službám souvisejícím s provozováním poštovní infrastruktury, přičemž podle § 34 odst. 5 zákona o poštovních službách Úřad rozhodne spor o úpravě vzájemných práv a povinností na základě návrhu kterékoliv smluvní strany. Vzhledem k tomu, že se s návrhem na rozhodnutí sporu o úpravě vzájemných práv a povinností může na Český telekomunikační úřad obrátit kterákoliv smluvní strana, není dle zvláštního senátu zřejmé, kdy jindy by podával návrh na rozhodnutí sporu držitel poštovní licence (který má kontraktační povinnost) než právě v případě změny již stávající smlouvy, jelikož povinnost provozovatele poštovních služeb uzavřít smlouvu s držitelem poštovní licence ze zákona o poštovních službách nevyplývá. Byť si samozřejmě lze představit různá pochybení zákonodárce, o správnosti výkladu právní normy nepochybně nesvědčí, činí-li přijatý výklad od samého počátku konkrétní ustanovení zákona obsoletním.

pokračování

[31] Jak bylo vysvětleno výše, posuzované znění § 34 zákona o poštovních službách vychází z implementace evropských směrnic, jimiž byl prováděn postupný proces liberalizace evropského poštovního trhu. Nepřímým účinkem směrnice se obecně rozumí povinnost vykládat vnitrostátní právo souladně s jejím zněním a účelem (požadavek eurokonformního výkladu) [srov. například rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 5. 10. 2004, Pfeiffer a další, C-397/01 až C-403/01, Sbírka rozhodnutí, s. 1-8835, a v něm vyslovený závěr, že zásada výkladu vnitrostátního práva v souladu s právem Evropských společenství se neomezuje na pouhý výklad znění těchto ustanovení, nýbrž vyžaduje, aby vnitrostátní soud vzal v úvahu celé vnitrostátní právo za účelem posouzení, nakolik může být uplatněno způsobem, který nevede k výsledku, jenž je v rozporu s výsledkem zamýšleným směrnicí]. Zvláštní senát je přesvědčen, že pokud by pravomoc Českého telekomunikačního úřadu byla omezena pouze na rozhodování sporů o úpravě vzájemných práv a povinností v případě uzavírání nových smluv o přístupu k prvkům poštovní infrastruktury (tj. pouze vzniku zcela nového závazkového právního vztahu držitele poštovní licence a provozovatele poštovních služeb) a řešení sporů ohledně změn těchto smluv by podléhalo pravomoci civilních soudů, ať už jen za podmínek § 1765 a násl. o. z. či i analogicky podle § 34 zákona o poštovních službách, nebyl by takový výklad vzhledem k výše popsánému v souladu s účelem těmito směrnici zamýšleným.

[32] Zvláštní senát nepřehlédl, že v rozsudku ze dne 18. 5. 2023, sp. zn. 3 As 374/2021, na nějž odkázal i navrhovatel, Nejvyšší správní soud, s odkazem na usnesení zvláštního senátu ze dne 4. 5. 2022, čj. Konf 20/2021-7, a ze dne 12. 10. 2022, čj. Konf 1/2022-8, uzavřel, že význam kompetenčního ustanovení § 17 odst. 7 písm. a) energetického zákona, a tam užitý pojem „spory o uzavření smlouvy“ a ustanovení § 34 odst. 5 zákona o poštovních službách (*Nedojde-li k uzavření smlouvy podle odstavce 1 do 2 měsíců ode dne zahájení jednání o návrhu smlouvy, Úřad rozhodne spor o úpravě vzájemných práv a povinností*) je shodný, což znamená, že správní orgán je povolán rozhodovat spor smluvních stran o uzavření smlouvy, o jejím obsahu, o úpravě práv a povinností smluvních stran v této smlouvě, avšak případné spory o nové ujednání v situaci, kdy mezi stranami již smlouva uzavřena byla, pod tento pojem nespádají. Zvláštní senát je přesvědčen, že odlišný výklad v nynější věci umožňuje jak samotné rozdílné textové vyjádření obou ustanovení, v tomto případě navíc podpořené i dalšími hledisky (systematickým, teleologickým a historickým), která v případě energetického zákona nebyla výslovně zvažována, tak i konkrétní skutkové okolnosti řešených věcí spočívající v jiné povaze změn uzavřených smluv, kdy ve věci vedené pod čj. Konf 20/2021-7 se spor týkal změny výše rezervovaného tepelného výkonu pro stanovení stálé složky dvousložkové ceny na hodnotu 12 MW namísto sjednaných 14 MW u smlouvy sjednané na dobu určitou a ve věci vedené pod čj. Konf 1/2022-8 se jednalo o spor o cenu tepelné energie pro konkrétní kalendářní rok na základě dříve uzavřené smlouvy. V nyní řešené věci se naproti tomu žalobkyně domáhala možnosti poskytovat poštovní služby v širším rozsahu, než umožňovala původní smlouva. Konečně ani jazykový výklad ustanovení § 34 odst. 5 zákona o poštovních službách (*„rozhodne spor o úpravě vzájemných práv a povinností“*) nutně nevede k jedinému možnému závěru, že by Český telekomunikační úřad mohl rozhodovat pouze o povinnosti uzavřít novou smlouvu.

[33] Zvláštní senát nepřehlédl ani novelizaci ustanovení § 34 odst. 5 zákona o poštovních službách provedenou zákonem č. 332/2025 Sb., v důsledku čehož první dvě věty § 34 odst. 5 s účinností od 1. 1. 2026 zní: *„Nedojde-li k uzavření smlouvy podle odstavce 1 do 2 měsíců ode dne zahájení jednání o návrhu smlouvy nebo nedohodnou-li se smluvní strany takové smlouvy*

na změně již vzniklého závazku do 2 měsíců ode dne zahájení jednání o návrhu změny, 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 nebo její změny se specifikací jeho sporných částí.“ Podle důvodové zprávy k vládnímu návrhu zákona (konkrétně k novelizaci § 34 odst. 5) „[n]avrhuje se postavit najisto, že Úřad je oprávněn v prvním stupni rozhodovat i ve sporech o uzavření dodatku ke smlouvě o přístupu k poštovní infrastruktuře, např. v případech, kdy se v důsledku navýšení cen v dodavatelském řetězci podstatným způsobem navýší náklady držitele poštovní licence na provoz infrastruktury. V takovém případě lze spravedlivě požadovat, aby druhá strana přistoupila na návrh držitele poštovní licence na uzavření dodatku ke smlouvě o přístupu, kterým by byla odpovídajícím způsobem zvýšena původně sjednaná (nákladově orientovaná) cena za přístup.“ Ačkoliv podle předkladatele, „[d]oposud nebyla dána pravomoc Úřadu rozhodovat o dodatcích“, bližší argumentaci pro tento závěr (ostatně souladný s dosavadní judikaturou Nejvyššího správního soudu představovanou shora citovaným rozsudkem sp. zn. 3 As 374/2021) předkládací zpráva neobsahuje, nicméně uváděné důvody navrhované změny se nijak neprotiví shora uváděné argumentaci vycházející z účelu právní úpravy.

[34] Ze všech shora uvedených důvodů lze tedy uzavřít, že pravomoc Českého telekomunikačního úřadu rozhodovat spory o úpravě vzájemných práv a povinností ve smyslu § 34 odst. 5 zákona o poštovních službách nelze redukovat jen na případy uzavírání nových smluv mezi subjekty, které dosud v žádném takovém smluvním vztahu nejsou, ale dopadá na všechna jednání o uzavření smlouvy, tedy i spory o nové ujednání v situaci, kdy mezi stranami již smlouva uzavřena byla, pokud jde o ujednání týkající se rozsahu poštovní povinnosti držitele poštovní licence, tj. § 34 odst. 1, 2 a 8 zákona o poštovních službách.

[35] Pravomocné rozhodnutí zvláštního senátu je podle § 5 odst. 5 zákona o rozhodování některých kompetenčních sporů závazné pro strany kompetenčního sporu, účastníky řízení, v němž spor vznikl, pro správní orgány [§ 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] i soudy. **V řízení bude tedy pokračovat Obvodní soud pro Prahu 1** ve smyslu již dříve přijatého usnesení zvláštního senátu ze dne 7. 12. 2022, čj. Konf 4/2022-10.

Poučení: Proti tomuto rozhodnutí **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně 27. února 2026

JUDr. Pavel Simon
předseda zvláštního senátu