

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobkyně: **Geis Parcel CZ s. r. o.,** se sídlem Zemská 211, Ejpovice, zastoupená JUDr. Jaroslavem Šímou, CSc., advokátem, se sídlem Radyňská 479/5, Plzeň, proti žalovanému: **Český telekomunikační úřad,** se sídlem Sokolovská 219, Praha 9, proti rozhodnutí předsedy Rady Českého telekomunikačního úřadu ze dne 11. 11. 2013, č. j. ČTÚ–83 612/2013-603, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 3. 2016, č. j. 11 A 197/2013 – 96,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalovaný **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 8228 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce JUDr. Jaroslava Šímy, CSc., advokáta.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně se v roce 2013 obrátila na žalovaného se žádostí o vydání rozhodnutí podle § 37 odst. 3 písm. d) zákona č. 29/2000 Sb., o poštovních službách a o změně některých zákonů (zákon o poštovních službách), ve znění pozdějších předpisů. V souladu s uvedeným ustanovením žádala, aby žalovaný posoudil, zda žalobkyní poskytované služby jsou službami poštovními, a navrhovala, aby rozhodl tak, že se o poštovní služby nejedná.

[2] Žalovaný rozhodnutím ze dne 8. 7. 2013, č. j. ČTÚ-51 525/2013-610/III. (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), stanovil, že služby nabízené žalobkyní jako zasílatelské služby v základním režimu, v režimu „Garantované doručení“, v režimu „Doručení do 12 hodin“ a v režimu „B2C“ podle všeobecných podmínek s platností od 1. 9. 2012 jsou poštovními službami.

[3] Proti prvostupňovému rozhodnutí podala žalobkyně rozklad, který předseda Rady Českého telekomunikačního úřadu v záhlaví označeným rozhodnutím (dále jen „předseda Rady“ a „napadené rozhodnutí“) zamítl pro nedůvodnost. Vycházel přitom z toho, že pro určení, zda žalobkyně poskytuje služby poštovní nebo zasílatelské, není rozhodné, v jakém právním režimu jsou tyto služby formálně poskytovány, nýbrž o jaké služby se svou povahou fakticky jedná. Poštovní služba je poskytována na základě poštovní smlouvy a od jiných přepravních služeb se liší tím, že zahrnuje poštovní podání, třídění a přepravu poštovní zásilky prostřednictvím poštovní sítě za účelem dodání poštovní zásilky příjemci. Od 1. 1. 2013, kdy došlo k novelizaci zákona o poštovních službách, již není v diskreci poskytovatele, v jakém právním režimu bude své služby poskytovat (zda podle zákona o poštovních službách, nebo podle živnostenského zákona). Předseda Rady souhlasil s hodnocením žalovaného, že služby poskytované žalobkyní jsou službami poštovními, na čemž nemůže nic změnit ani to, že jsou nabízeny pouze podnikatelům (nikoli každému).

[4] Žalobu podanou proti napadenému rozhodnutí shledal Městský soud v Praze v záhlaví označeným rozsudkem (dále jen „městský soud“ a „napadený rozsudek“) důvodnou, a tak napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Městský soud dovodil, že k uzavření poštovní smlouvy je nezbytný projev vůle poskytovatele poskytnout služby každému (bez ohledu na jeho právní subjektivitu, právní formu či způsobilost) formou přepokládanou zákonem (zveřejněním poštovních podmínek v každému přístupné provozovně, pracovníky přijímacími zásilky či zařízením, v němž jsou zásilky přijímány bez přímé součinnosti poskytovatele) a přijetí takové nabídky kýmkoliv z neurčitého a nijak nespecifikovaného počtu osob, kdo se do provozovny dostaví a podáním zásilky vyjádří vůli poštovní smlouvu uzavřít a za poskytnutí služby zaplatit dohodnutou cenu. Bez takového projevu vůle poskytovatele služeb nelze vůbec hovořit o nabídce k uzavření poštovní smlouvy, a tedy ani o její věcné náplni spočívající zpravidla v podání, třídění a přepravě poštovní zásilky prostřednictvím poštovní sítě za účelem dodání zásilky příjemci. Městský soud naznal, že žalobkyně nedeklarovala vůli způsobem předpokládaným v § 4 odst. 1 a 2 zákona o poštovních službách a naopak její existenci zcela popírá. Ze všeobecných podmínek i smlouvy založené ve správním spise je dle městského soudu zřejmé, že žalobkyně uzavírala s příkazci smlouvy zasílatelské podle § 601 a násl. zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník (dnes již neúčinný – pozn. Nejvyššího správního soudu). Míra organizovanosti zasílatelství přitom podstatu činnosti nijak nezpochybňuje a nečiní ze smlouvy zasílatelské smlouvu poštovní, resp. ze zasílatelství poštu.

[5] Městský soud dále uvedl, že zákon o poštovních službách ukládá poskytovateli povinnost uzavřít poštovní smlouvu s každým, kdo o ni požádá. Poštovními podmínkami přitom nelze takovou povinnost obejít a omezit v nich okruh adresátů. Právo na přístup k poštovním službám totiž svědčí každému – to je hlavní podstatou poštovních služeb, bez

jejího naplnění se o poštovní služby jednat nemůže. Projev vůle žalobkyně poskytnout zasílatelské služby zjevně nesměřuje vůči široké veřejnosti, nýbrž jen vůči specifické a výlučné klientele. Městský soud je tak toho názoru, že je nadále třeba rozlišovat mezi zasílatelstvím jako volnou živností a provozováním poštovních služeb. Posuzování, o jaký institut se jedná, by mělo zohledňovat, zda jsou předmětem smlouvy faktické poštovní služby nabízené provozovatelem ve smyslu zákona o poštovních službách a zda je uzavření smlouvy nabízeno způsobem upraveným v zákoně o poštovních službách.

[6] Ze směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/6/ES ze dne 20. 2. 2008, kterou se mění směrnice 97/67/ES s ohledem na úplné dotvoření vnitřního trhu poštovních služeb Společenství (dále jen „směrnice 2008/6/ES“), plyne snaha o liberalizaci poštovních služeb a otevření poštovního trhu konkurenci. Dle mínění městského soudu z ní však nevyplývá, že by měla být subjektům, které poštovní služby poskytovat nechtějí a podnikají v jiných oblastech, násilně vnucena povinnost konkurovat dosavadním monopolním provozovatelům poštovních služeb. I z důvodové zprávy k zákonu č. 221/2012 Sb., jímž byl změněn zákon o poštovních službách, je patrná snaha o umožnění (nikoliv vnucení) podnikání na poštovním trhu výlučně zainteresovaným subjektům (ne těm, kdo o působení na tomto trhu nestojí). S ohledem na shora uvedené městský soud uzavřel, že otevření poštovního trhu konkurenci nemá za následek zánik zasílatelství či jeho přeměnu na poštovní služby.

II. Obsah kasační stížnosti

[7] Proti napadenému rozsudku podal žalovaný (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost, kterou opírá o důvody dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), tedy namítá nesprávné posouzení právní otázky městským soudem a nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku.

[8] Stěžovatel předně nesouhlasí s názorem městského soudu, že znakem poštovní služby je vůle poskytovatele poskytnout služby každému. Má za to, že městský soud nereflektoval rozdíl mezi tzv. základními poštovními službami a ostatními (nezákladními) službami. Kontraktační povinnost, tedy povinnost uzavřít smlouvu s každým, se vztahuje jen na základní poštovní služby (v terminologii unijního práva jde o všeobecné nebo univerzální poštovní služby), které jsou službami v obecném hospodářském zájmu. U nich je stát povinen zaručit všeobecnou dostupnost každému na území České republiky, a to prostřednictvím uložení povinnosti určenému držiteli poštovní licence (tím je Česká pošta, s. p.). Na ostatní poštovní služby se však povinnost všeobecné dostupnosti nevztahuje, jsou poskytovány čistě na komerčním základě a záleží jen na provozovateli, na jaké zákazníky se zaměří. Stěžovatel svůj názor dovozuje z § 4 odst. 2 zákona o poštovních službách, kde je výslovně stanoveno, že provozovatel je povinen uzavřít poštovní smlouvu pouze s tím, kdo její uzavření v mezích poštovních podmínek a způsobem v nich stanovených požaduje (zdůrazněno stěžovatelem). Stěžovatel zastává názor, že zákon o poštovních službách nezakazuje provozovatelům stanovit ve svých poštovních podmínkách, za jakých okolností, a tedy i s kým poštovní smlouvu uzavřou.

[9] Členění na základní a ostatní poštovní služby přitom dle stěžovatele činí i unijní úprava. Ta stanovuje, že základní poštovní služby musí být dostupné všem uživatelům, zatímco ve vztahu k ostatním poštovním službám takovou podmínku neformuluje. Český zákon by přitom měl být vykládán s ohledem na nepřímý účinek směrnic v souladu s relevantní unijní úpravou, která nestanovuje, že definičním znakem poštovní služby a poštovní smlouvy je vůle provozovatele nabízet poštovní služby každému. Výklad, který ve věci zvolil stěžovatel, přitom lze podpořit i rakouskou právní úpravou a tamní judikaturou.

[10] Právní názor městského soudu má stěžovatel za nesprávný také proto, že dovedeno *ad absurdum* by poskytovatel fakticky mohl poštovní služby poskytovat všem, ale v případě, kdy by nezveřejnil své podmínky v každé provozovně, by nemohla být dovozena jeho vůle uzavřít smlouvu s každým, a tak by se o poštovní služby nejednalo. Stěžovatel proto navrhuje, aby byl § 5 odst. 1 zákona o poštovních službách interpretován tak, že poštovní smlouvou je každá smlouva, jejímž obsahem je poskytování poštovní služby (tj. služby zahrnující podání, třídění, přepravu a dodání poštovní zásilky) za využití poštovní sítě. Takové interpretaci přitom nasvědčuje i důvodová zpráva k zákonu č. 221/2012 Sb., neboť podle ní byla možnost vybrat si právní režim poskytování služeb nežádoucím jevem. V tomto kontextu stěžovatel dále konstatuje, že žalobkyně neobstarává pouze přepravu věcí z jednoho místa do druhého, ale přebírá také zásilky u odesílatelů a sváží je do dep, kde je dále třídí a následně rozváží adresátům. Tento způsob poskytování služeb není organizovaným zasílatelstvím, nýbrž poskytováním poštovních služeb dle § 1 odst. 2 zákona o poštovních službách.

[11] Svou argumentaci podporuje stěžovatel tím, že sesterská společnost žalobkyně, působící na Slovensku, která také poskytuje své služby jen podnikatelům, se registrovala u slovenského Úradu pre reguláciu elektronických komunikacií a poštových služieb jako tzv. poštovní podnik poskytující ostatní poštovní služby. Stěžovatel poukazuje také na to, že podle slovenského zákona není poštovní služba definována jako služba, která musí být povinně poskytována všem. Tato podmínka všeobecné dostupnosti vskutku není v unijním právu stanovena. Bude-li Česká republika přistupovat k poštovním službám odlišně oproti jiným státům Evropské unie, může tím dojít k narušení jednotného trhu s poštovními službami.

[12] Stěžovatel je přesvědčen o tom, že s účinností od 1. 1. 2013 byly v důsledku zpřesnění definice poštovní služby dle § 1 odst. 2 zákona o poštovních službách podřazeny pod zákon o poštovních službách i jiné služby, které jsou obsahově totožné s poštovními službami a které dosud byly poskytovány v režimu živnostenského zákona. Zpřesnění definice směřuje k vytvoření jednotného trhu s poštovními službami, kde mají platit pro všechny poskytovatele stejné podmínky – toho však nelze dosáhnout, nebudou-li věcně totožné služby poskytovány za stejných podmínek. Až do 31. 12. 2012 mohly být služby co do účelu a věcné povahy shodné s poštovními službami poskytovány i v jiných právních režimech, což s sebou ale přinášelo problémy.

[13] Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku spatřuje stěžovatel v tom, že se městský soud nevypořádal s jeho argumentací ohledně změny chápání pojmu poštovní smlouva dle § 5 odst. 1 zákona o poštovních službách od 1. 1. 2013. Městskému soudu vytýká také to,

že nezohlednil úpravu dle poštovní směrnice. Za nedostatečnou pokládá též argumentaci, kterou městský soud odmítl stěžovatelův výklad k § 4 odst. 2 zákona o poštovních službách, a vysvětlení, proč si poskytovatel služeb nemůže ve svých obchodních podmínkách vymezit okruh zákazníků, když zákon takovou volbu nezakazuje.

III. Obsah vyjádření žalobkyně ke kasační stížnosti

[14] Žalobkyně předně shrnuje, že je obchodní společností, která má živnostenské oprávnění k poskytování zasílatelských služeb spočívajících v obstarávání přepravy pro své zákazníky. Na to navazují další služby, např. celní odbavení zásilky, skladování, logistika. Tyto služby žalobkyně poskytuje na základě zasílatelských smluv uzavřených dle § 2471 a násl. zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (původně dle § 601 a násl. obchodního zákoníku). Konkrétní přepravu přitom fakticky realizují smluvní dopravci na základě jednotlivých přepravních smluv. Své služby žalobkyně nabízí pouze podnikatelům, a tak se celý smluvní vztah mezi žalobkyní a jejími zákazníky pohybuje v mezích obchodního závazkového vztahu. Ve většině případů jsou na počátku smluvního vztahu uzavřeny rámcové zasílatelské smlouvy, jejichž součástí jsou všeobecné obchodní podmínky, dohodnuté ceníky zasílatelských služeb, příp. některé další smluvní dokumenty.

[15] Žalobkyně má na rozdíl od stěžovatele za to, že § 4 odst. 2 zákona o poštovních službách jednoznačně zakotvuje kontraktační povinnost poskytovatele poštovních služeb, a ta se vztahuje jak na základní, tak i na ostatní poštovní služby. Prakticky i právně je tak nereálné, že by žalobkyně mohla kontraktační povinnost obcházet skrze ustanovení obchodních podmínek. Žalobkyně své služby sjednává individuálně s každým zákazníkem, konkrétní podoba smluv závisí na mnoha okolnostech a na faktické podobě služeb, o které má zákazník zájem, jakož i na objemu služeb. Se zákazníky je sjednáván individuální ceník a až v případě, že se strany nedohodnou, platí tzv. základní ceník. Individualita ujednání je přitom uplatňována nejen u ceníku, ale i u jiných prvků přepravy. Pro žalobkyni je prakticky nemožné, aby měla ve všeobecných podmínkách paušálně dohodnuté podmínky pro všechny potencionální zákazníky – podnikatele. Nadto se žalobkyně svobodně rozhoduje, s kým do smluvního vztahu vstoupí a s kým nikoli. Obzvláště obezřetně žalobkyně zvažuje uzavření smlouvy se zákazníky, kteří mají závazky po splatnosti – s takovými spolupracovat nechce. Byla-li by argumentace stěžovatele správná, musela by však žalobkyně i s nimi smlouvu uzavřít.

[16] Názory stěžovatele vykazují dle žalobkyně vnitřní nejednotnost. Stěžovatel na jedné straně tvrdí, že žalobkyně kontraktační povinnost de facto nemá, neboť může své služby poskytovat jen podnikatelům, a na straně druhé zahájil u žalobkyně kontrolu, jejímž předmětem je to, zda má žalobkyně vyvěšeny své obchodní podmínky v každé své provozovně, které nadto nejsou veřejnosti vůbec přístupné.

[17] Pokud jde o situaci na Slovensku, ta je jiná co do podoby zákona i co do praktické realizace vztahu poskytovatelů s příslušným správním orgánem. Slovenská legislativa jednak kontraktační povinnost poskytovatelů poštovních služeb vůbec nezakotvuje a jednak důsledněji rozlišuje mezi poštovní sítí a tzv. veřejnou poštovní sítí a jiné důsledky vyvozuje ve vztahu k poskytovatelům tzv. expresních poštovních služeb. Sesterská

společnost žalobkyně provozuje i přes svou registraci u příslušného správního orgánu zasílatelské služby a tamní orgán u ní nečiní žádné kontroly, nereguluje ji a nevykonává nad ní dozor. Sesterská společnost se zaregistrovala jen z opatrnosti a nepřineslo jí to žádná negativa.

[18] S názorem městského soudu, že míra organizovanosti zasílatelství nijak nezpochybňuje podstatu této činnosti a nečiní ze smlouvy zasílatelské smlouvu poštovní, se žalobkyně ztotožňuje a dodává, že některé prvky zasílatelských služeb jsou podobné prvkům poštovních služeb. Z toho však nelze automaticky dovozovat naplnění veškerých znaků poštovní služby. Nejprve je nutno zkoumat, zda konkrétní právní vztah vůbec spadá pod určitý zákon, a až poté lze interpretovat úvodní zákonné definice. Pokud však daný právní vztah není tímto zákonem regulován, nelze v něm uvedené definice na takový právní vztah aplikovat. To znamená, že například z pouhé skutečnosti, že žalobkyně obstarává přepravu balíků opatřených adresou příjemce, které se fyzicky podobají poštovním zásilkám, ještě nelze dovozovat, že se jedná o poštovní zásilky ve smyslu zákona o poštovních službách. V této souvislosti žalobkyně odkazuje na článek JUDr. E. P., který chybný postup stěžovatele nazývá tzv. obrácenou implikací. Žalobkyně stěžovateli také vytýká, že jeho postup je v rozporu se zásadou smluvní volnosti, neboť stěžovatel žalobkyni nutí uzavírat jiný typ smluv a změnit charakter jejího podnikání. Zasílatelství je dle jejího názoru i nadále živností volnou. Občanský zákoník nadto v rámci úpravy zasílatelských smluv nezakazuje označovat zásilky adresou příjemce a odesílatele aj.

[19] Žalobkyně souhlasí s názorem stěžovatele, že jedním z cílů relevantní unijní úpravy byla harmonizace poštovního odvětví. Tento cíl je však třeba chápat tak, že pro podnikatele, kteří se rozhodnou poštovní služby poskytovat, musí platit určitá jednotná pravidla tak, aby bylo vytvořeno zdravé konkurenční prostředí a zaručena určitá kvalita a dostupnost služeb veřejnosti. Žalobkyně ovšem v odvětví poštovních služeb nepodniká a podnikat nechce. Novela zákona o poštovních službách (zákon č. 221/2012 Sb.) je dle mínění žalobkyně stěžovatelem nesprávně účelově vykládána. Stěžovatel se chybnou metodou tzv. obrácené implikace a s využitím gramatické interpretace nejformálnějšího možného rázu snaží pohltit veškeré do té doby samostatné a svobodné podnikatele – poskytovatele zasílatelských služeb – pod režim zákona o poštovních službách a pod svůj dozor.

[20] Stížní námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku má žalobkyně rovněž za nedůvodnou a navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

IV. Obsah repliky stěžovatele a dupliky žalobkyně

[21] Stěžovatel ve své replice k vyjádření žalobkyně opakuje, že je třeba činit rozdíl mezi základními a ostatními poštovními službami. V tomto kontextu odkazuje na rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 16. 11. 2016 ve věci C-2/15, který podle něj nepřímo podporuje výklad, že poštovní služby ve smyslu § 1 odst. 2 zákona o poštovních službách je třeba v souladu s čl. 2 odst. 1 třetí směrnice 2008/6/ES vykládat tak, že zahrnují poštovní podání, třídění a přepravu poštovní zásilky prostřednictvím poštovní sítě za účelem dodání poštovní zásilky příjemci. Také Soudní dvůr Evropské unie činí rozdíl mezi

všeobecnými (základními) a ostatními poštovními službami, přičemž ale (na rozdíl od městského soudu v této věci) nestanovuje podmínku všeobecné dostupnosti i pro ostatní poštovní služby.

[22] Žalobkyně v návaznosti repliku uvádí, že daný rozsudek Soudního dvora Evropské unie se týká zcela jiné problematiky než nyní řešené. Soud posuzoval povinnost přispívat na provozní náklady regulačního orgánu pro poštovní odvětví podle rakouského práva, nikoli poštovních služeb jako takových ani povinnost přispívat do tzv. kompenzačního fondu. Rozsudek Soudního dvora Evropské unie se nadto týkal zcela jiného podnikatele (společnosti DHL Expres Austria), zatímco původní rozhodnutí stěžovatele bylo založeno na individuálním posouzení faktické činnosti žalobkyně a její podobnosti s prvky poštovní služby. Žalobkyně předpokládá, že stěžovatel nemá v úmyslu začít nyní dávat všechny podnikatele s oborem zasílatelství do jedné množiny. Rozebíraný rozsudek tedy dle názoru žalobkyně nemůže mít význam pro předmět sporu mezí ní a stěžovatelem.

V. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[23] Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že stěžovatel je osobou oprávněnou k jejímu podání, neboť byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.). Kasační stížnost byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.) a za stěžovatele v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. jedná jeho zaměstnanec, jenž má vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie. Kasační stížnost je tedy projednatelná.

[24] Důvodnost kasační stížnosti vážil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), přičemž žádnou takovou neshledal.

V. 1.

[25] V devadesátých letech minulého století byly na evropské úrovni zahájeny snahy o sladění postupného a řízeného otevírání poštovního trhu hospodářské soutěži s trvalou zárukou poskytování všeobecných služeb. Ve vztahu k poštovním službám byly přijaty celkem tři směrnice, a to 1) směrnice Evropského parlamentu a Rady 97/67/ES ze dne 15. 12. 1997 o společných pravidlech pro rozvoj vnitřního trhu poštovních služeb Společenství a zvyšování kvality služby, 2) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/39/ES ze dne 10. června 2002, kterou se mění směrnice 97/67/ES s ohledem na další otevření poštovních služeb Společenství hospodářské soutěži, a 3) směrnice 2008/6/ES.

[26] Současný regulační rámec pro poštovní služby, představovaný třemi poštovními směrnicemi, je zaměřen především na zajištění tzv. všeobecných či univerzálních poštovních služeb a v jejich rámci zejména na listovní zásilky. Většina ustanovení směrnice 97/67/ES ve znění směrnic 2002/39/ES a 2008/6/ES (dále jen „poštovní směrnice“) se vztahuje jen na malou část trhu s balíky, která spadá do oblasti všeobecných služeb [srov. např. Zelenou knihu Evropské komise: Integrovaný trh doručování balíků

pro růst elektronického obchodu v EU ze dne 29. 11. 2012, COM(2012) 698 final, str. 6 - 7 a 14, dostupnou stejně jako ostatní zde zmiňované dokumenty Evropské komise z http://eur-lex.europa.eu/]. Evropská komise vyjádřila názor, že v zásadě již bylo dosaženo dvou hlavních cílů evropské poštovní politiky, tj. zajištění minimálního rozsahu služeb v určené kvalitě za dostupné ceny pro všechny uživatele a otevření trhu s poštovními službami za spravedlivých konkurenčních podmínek. Přeshraniční trh s balíkovými službami však podle ní stále vyvolává pochybnosti [viz zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě o uplatňování směrnice o poštovních službách ze dne 17. 11. 2015, COM(2015) 568 final, str. 9]. Z důvodu nedostatečné regulace trhu s přeshraničním dodáváním balíků, který se vyznačuje poměrně vysokými překážkami vstupu, což má za následek zejména vysoké ceny za přeshraniční služby, vypracovala Evropská komise ke dni 25. 5. 2016 návrh nařízení o službách přeshraničního dodávání balíků [COM(2016) 285 final].

[27] Nejen z citovaných dokumentů, ale především ze samotné poštovní směrnice plyne, že je zaměřena primárně na regulaci všeobecných poštovních služeb. Ve svém čl. 2 obsaženém v první kapitole nejprve definuje důležité pojmy. Pro účely tohoto rozsudku je vhodné především uvést, že poštovními službami se rozumí „*služby zahrnující výběr, třídění, přepravu a dodávání poštovních zásilek*“ (čl. 2 odst. 1). Poskytovatelem poštovních služeb se dle čl. 2 odst. 1a) poštovní směrnice rozumí „*podnik poskytující jednu nebo více poštovních služeb*“. Poskytovatelem všeobecných služeb je „*veřejný nebo soukromý poskytovatel poštovních služeb poskytující všeobecné poštovní služby nebo jejich část v členském státě*“ (čl. 2 odst. 13 téže směrnice).

[28] Druhá kapitola poštovní směrnice míří výlučně na všeobecné služby. Jejich poskytování má být zaručeno ve všech členských státech a členské státy mohou pro splnění této povinnosti určit jeden nebo více podniků, jejichž úkolem bude poskytovat všeobecné poštovní služby na celém území daného státu (čl. 4). Uživatelé (tj. fyzické nebo právnické osoby mající prospěch z poskytování poštovních služeb jako odesílatelé nebo adresáti) musí mít možnost využívat práva na veřejnou službu, která zahrnuje trvalé poskytování poštovní služby ve stanovené kvalitě na všech místech na území daného členského státu za dostupné ceny pro všechny uživatele. Všeobecné služby musí být dostupné nejméně pět dnů v týdnu a musí obsahovat přinejmenším výběr, třídění, přepravu a dodání poštovních zásilek do 2 kg, poštovních balíků do 10 kg a služby doporučených a cenných zásilek (čl. 3). V čl. 5 poštovní směrnice dále stanoví, že všeobecné služby musí zahrnovat vnitrostátní i přeshraniční služby, musí být nabízeny stejným uživatelům za srovnatelných podmínek, být jim dostupné bez diskriminace a s výjimkou případů vyšší moci nesmí docházet k jejich přerušení či zastavení. Členské státy mají také přijmout opatření, aby uživatelé i poskytovatelé poštovních služeb pravidelně dostávali od poskytovatele všeobecných služeb dostatečně podrobné a aktuální informace o určitých parametrech všeobecných služeb, zejména pokud jde o všeobecné podmínky přístupu k těmto službám, jejich cenu či úroveň norem kvality. Tyto informace mají být vhodným způsobem zveřejňovány (čl. 6 téže směrnice).

[29] Nejvyšší správní soud dává stěžovateli zapravdu v tom, že poštovní směrnice rozlišuje mezi všeobecnými poštovními službami a ostatními poštovními službami, jakož i v tom, že korektnost tohoto závěru lze podpořit rozsudkem Soudního dvora ze dne

16. 11. 2016, věc C-2/15, *DHL Express (Austria) GmbH* (který je stejně jako ostatní zde citovaná judikatura Soudního dvora dostupný z http://eur-lex.europa.eu/). Z poštovní směrnice lze dále vyvodit, že na trhu s poštovními službami mohou vystupovat tři skupiny poskytovatelů. Jednak jsou to tzv. *určení poskytovatelé všeobecných služeb*, jejichž prostřednictvím členské státy plní své povinnosti týkající se práva na všeobecnou službu plynoucí zejména z čl. 3 a čl. 5 poštovní směrnice. Dále zde mohou působit *poskytovatelé nabízející služby spadající mezi všeobecné*, kteří ale současně nejsou tzv. určenými poskytovateli všeobecných služeb, a také *poskytovatelé ostatních poštovních služeb*, tedy ti, kteří sice provádějí služby zahrnující výběr, třídění, přepravu a dodávání poštovních zásilek, ale přitom jde o služby nevyjmenované v čl. 3 odst. 4 poštovní směrnice.

[30] Čl. 9 odst. 2 třetí pododstavec poštovní směrnice přitom stanoví důležité pravidlo, a to, že „[p]*ovinnosti a požadavky uvedené v první odrážce a v článku 3 lze stanovit pouze určeným poskytovatelům všeobecných služeb*“. Jen tzv. určeným poskytovatelům všeobecných služeb tedy lze v uděleném oprávnění k poskytování poštovních služeb stanovit zároveň povinnost poskytovat všeobecné služby (tj. výběr třídění, přeprava a dodání poštovních zásilek do 2 kg a poštovních balíků do 10 kg a služby doporučených a cenných zásilek – viz čl. 3 odst. 4 poštovní směrnice) a jen jim lze stanovit povinnosti dle čl. 3 poštovní směrnice, tedy povinnost trvalého poskytování poštovní služby stanovené kvality na nediskriminačním základě ve všech místech na území členského státu za dostupné ceny pro všechny uživatele nejméně pět dnů v týdnu.

[31] Výkladu čl. 9 poštovní směrnice se Soudní dvůr věnoval ve vztahu k povinnosti poskytovatelů poštovních služeb přispívat na financování orgánu pověřeného regulací tohoto odvětví ve výše citovaném rozsudku ve věci *DHL Express (Austria) GmbH*. Ačkoliv ustanovení čl. 9 odst. 2 třetího pododstavce nebylo v dané věci v hledáčku jeho pozornosti, při svých úvahách jej zmínil, přičemž neponechal žádné pochybnosti o tom, že by jeho význam měl být jiný, než jaký plyne z doslovné interpretace (srov. bod 24 rozsudku). Stejný závěr plyne také ze stanoviska generálního advokáta ze dne 16. 3. 2016, který – ač podotkl, že článek 9 poštovní směrnice má nízkou redakční kvalitu a jeho výklad, držíme-li se doslovného znění, vede k nejasnostem – konkrétně u čl. 9 odst. 2 třetího pododstavce žádné takové nejasnosti nespatřoval, když uvedl, že podle tohoto ustanovení „*povinnosti všeobecných služeb mohou být zjevně uloženy pouze určeným poskytovatelům všeobecných služeb podle čl. 4 odst. 2 této směrnice*“ [viz bod 32 stanoviska generálního advokáta k věci *DHL Express (Austria) GmbH*].

[32] Nejvyšší správní soud taktéž pokládá ustanovení čl. 9 odst. 2 třetího pododstavce poštovní směrnice za jasné a nevyvolávající jakékoli pochybnosti, pokud jde o jeho výklad a aplikaci (tedy za *acte clair* ve smyslu rozsudku ze dne 6. 10. 1982, věc 283/81, *Srl CILFIT a Lanificio di Gavardo SpA proti Ministero della sanità*). Členské státy mohou podle čl. 9 poštovní směrnice přijmout právní úpravu, na základě které budou muset ti poskytovatelé, kteří chtějí poskytovat služby spadající do oblasti všeobecných služeb, žádat o oprávnění či individuální licenci k poskytování takových služeb. Nejde-li však o tzv. určené poskytovatele všeobecných poštovních služeb, nelze jim v uděleném oprávnění/licenci stanovit povinnost tyto služby poskytovat. Těmto poskytovatelům, kteří chtějí služby spadající do všeobecných služeb nabízet, nelze uložit ani povinnosti dle čl. 3 poštovní směrnice. Je tedy na nich, zda budou služby nabízet ve všech místech na území daného

členského státu, minimálně pět dnů v týdnu a všem uživatelům. Argumentem *a maiori ad minus* pak lze dovodit, že tyto povinnosti nelze uložit ani poskytovatelům ostatních poštovních služeb. Toto pravidlo je jednoznačně stanoveno nejen v českém znění poštovní směrnice, ale také například slovenském („*Povinnosti a požiadavky uvedené v prvej odrážke a v článku 3 sa môžu ukladať iba určeným poskytovateľom univerzálnej služby*“), anglickém („*Obligations and requirements referred to in the first indent and in Article 3 may only be imposed on designated universal service providers*“), německém („*Die im ersten Gedankenstrich und in Artikel 3 genannten Verpflichtungen und Anforderungen können nur benannten Universaldienstanbietern auferlegt werden*“), francouzském („*Les obligations et exigences visées au premier tiret ainsi qu'à l'article 3 ne peuvent être imposées qu'aux prestataires du service universel désignés*“) či polském („*Obowiązki i wymogi, o których mowa w tiret pierwszym i w art. 3, mogą być nakładane jedynie na wyznaczonych operatorów świadczących usługę powszechną*“).

[33] Shora uvedený výklad poštovní směrnice pokládá Nejvyšší správní soud za zcela souladný s účelem a cíli, jichž mělo být na evropské úrovni dosaženo. Regulace trhu s poštovními službami měla směřovat k tomu, aby byly zajištěny poštovní služby všem uživatelům, tedy aby fyzické a právnické osoby mohly posílat listovní zásilky a drobné balíky do všech částí Evropské unie a aby jim takové služby zároveň byly časově, místně i finančně dostupné, čehož mělo být dosaženo tím, že byla stanovena povinnost členských států zajistit, aby mohli všichni uživatelé využívat práva na všeobecnou službu. Regulace také měla vést k otevření trhu s poštovními službami tak, aby bylo vytvořeno plně konkurenční prostředí a redukováno monopolní postavení národních poštovních operátorů v jednotlivých zemích Evropské unie. Z žádného ustanovení poštovní směrnice (včetně její preambule) neplyne, že by záměrem sledovaným na evropské úrovni bylo omezení podnikatelského rozhodování těch subjektů, které se rozhodnou na trh s poštovními službami vstoupit a konkurovat národním poštovním operátorům, naopak je z ní seznatelné, že by členské státy neměly klást na ty poskytovatele, kteří nejsou tzv. určenými poskytovateli všeobecných služeb, jiné podmínky, než které jsou nezbytné pro splnění povinností členských států podle poštovní směrnice (srov. čl. 9 odst. 2 čtvrtou odrážku čtvrtého pododstavce této směrnice nebo bod 23 preambule ke směrnici 2008/6/ES).

V. 2.

[34] Poštovní směrnice byla transponována do zákona o poštovních službách. Definice poštovní služby však nebyla převzata bez dalšího z poštovní směrnice. Podle § 1 odst. 2 zákona o poštovních službách, který vymezuje poštovní službu jakožto předmět úpravy, na niž se vztahuje, „[p]*oštovní 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*“. Osoba poskytující poštovní služby nebo zajišťující zahraniční poštovní služby je pro účely tohoto zákona provozovatelem [§ 2 písm. c)].

[35] Zákon o poštovních službách rozlišuje mezi základními poštovními službami, které vymezuje v § 3, a službami ostatními, které nedefinuje. Mezi základní služby zákon řadí

všechny všeobecné služby vyjmenované v čl. 3 odst. 4 poštovní směrnice a přidává některé další, a dále stanovuje, že základní služby musí být zejména poskytovány trvale na celém území České republiky ve stanovené kvalitě za dostupné ceny každý pracovní den.

[36] Provozovatel (tj. jak provozovatel základních, tak i ostatních služeb) je podle § 4 odst. 1 zákona o poštovních službách „*povinen zpřístupnit v každé své provozovně a rovněž způsobem umožňujícím dálkový přístup poštovní podmínky. Tímto zpřístupněním nabízí každému uzavření poštovní smlouvy*“. Podle odst. 2 téhož ustanovení je „*povinen uzavřít poštovní smlouvu s každým, kdo její uzavření v mezích poštovních podmínek a způsobem v nich stanovených požaduje*“ (důraz přidán). Povinnost uzavřít smlouvu mu však nevzniká, jestliže jejím obsahem mají být také odchylky od práv a povinností, které se mají stát obsahem právního vztahu vzniklého z poštovní smlouvy, nebo jejich doplnění (§ 4 odst. 3 citovaného zákona).

[37] Ustanovení § 5 odst. 1 zákona o poštovních službách dále stanoví, že „[p]*oštovní 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.*“ V § 6 citovaného zákona jsou pak vymezeny povinné náležitosti poštovních podmínek, přičemž podle odst. 4 tohoto ustanovení stěžovatel vyzve provozovatele, aby ve stanovené lhůtě provedl jejich změnu, jsou-li v rozporu se zákonem o poštovních službách nebo prováděcími právními předpisy, popř. v rozporu se zákonem obsahujícím pravidla ochrany spotřebitele. Nedojde-li k nápravě ve lhůtě stanovené ve výzvě, zahájí stěžovatel řízení o správním deliktu.

[38] Jak je patrno, zákonodárce ve vztahu k poštovní službě a poštovní smlouvě užívá tzv. definici kruhem, když stanoví, že poštovní službou je taková služba, která je poskytována na základě poštovní smlouvy, přičemž poštovní smlouvou je jakákoliv smlouva, jejímž předmětem je poskytnutí poštovní služby. Přestože tyto definice příliš objasnění nepřinášejí, neponechává jazykový výklad všech shora citovaných ustanovení ve vzájemné souvislosti prostor pro pochybnosti o tom, že zákon o poštovních službách dopadá pouze na poštovní služby (zahrnující zpravidla poštovní podání, třídění a přepravu poštovní zásilky), které jsou poskytovány na základě poštovní smlouvy, přičemž uzavření takové smlouvy musí být umožněno v zásadě každému, kdo o to projeví zájem. Provozovatel ve smyslu zákona o poštovních službách si nemůže vybírat, komu své služby poskytne a komu nikoli, neboť je povinen uzavřít poštovní smlouvu s kýmkoli, kdo se dostaví do jeho provozovny a v mezích a způsobem upraveným v poštovních podmínkách požádá o poskytnutí poštovní služby (s ohledem na druhou a třetí větu § 1 odst. 2 zákona půjde o žádost o dodání poštovní zásilky nebo poukázání peněžní částky). Ze zákona navíc plyne, že všichni provozovatelé, na něž zákon dopadá, musí mít veřejně přístupné provozovny, kde se uživatelé mohou seznámit s poštovními podmínkami a učinit návrh na uzavření poštovní smlouvy.

[39] Nelze přitom plně souhlasit s tvrzením stěžovatele, že zákon o poštovních službách nezakazuje poskytovatelům stanovit v poštovních podmínkách, za jakých okolností, a tedy i s kým poštovní smlouvu uzavřou. Poskytovatelům je nepochybně dán určitý prostor

pro úpravu smluvního rámce mezi nimi a uživateli služeb [s ohledem na znění § 6 odst. 2 zákona o poštovních službách mohou poskytovatelé například stanovit, jak má být označena nebo zabalena poštovní zásilka; upravit, co nesmí být jejím obsahem (např. výbušné či jinak nebezpečné předměty); či stanovit ceny svých služeb], jehož nerespektování ze strany uživatelů povede k odmítnutí poskytnout požadovanou službu. Zákon o poštovních službách však současně v § 4 odst. 1 zcela jasně stanovuje povinnost poskytovatelů uzavřít poštovní smlouvu s každým, tedy s fyzickou i právnickou osobou bez ohledu na to, zda je podnikatelem. Pokud by provozovatel, na něhož se vztahuje právní úprava dle rozebíraného zákona, do svých obchodních podmínek zanesl, že bude smlouvy uzavírat například pouze s právnickými osobami nebo fyzickými osobami – podnikateli, jednalo by se o obchodní podmínky příčící se zákonu a dalo by se předpokládat, že stěžovatel takového provozovatele vyzve k nápravě podle § 6 odst. 4 zákona o poštovních službách, eventuálně s ním zahájí řízení o správním deliktu.

[40] Správnost shora uvedeného jazykového výkladu podporuje také důvodová zpráva k zákonu č. 221/2012 Sb., jímž s účinností k 1. 1. 2013 došlo k významné novelizaci zákona o poštovních službách (včetně definice poštovní smlouvy). Dle důvodové zprávy je účelem poštovních služeb dodání převzatých věcí předem určeným osobám na předem určených místech. „*Shodný obsah však mají veškeré přepravní služby, ať už jsou poskytovány na základě smlouvy o přepravě nákladu, smlouvy o přepravě věcí, smlouvy zasílatelské nebo na základě jakékoliv jiné smlouvy. Důvod, pro který existují přepravní služby také na základě poštovní smlouvy (tj. poštovní služby), je historický.* (...) *Až do 30. června 2000 poskytovala tyto služby pouze Česká pošta, s. p., a to ve veřejnoprávním režimu daném zákonem č. 222/1946 Sb., o poště (poštovní zákon), ve znění pozdějších předpisů. Počínaje dnem 1. července 2000 se tento právní režim změnil na soukromoprávní (služba na základě poštovní smlouvy), čímž se tento právní režim otevřel i pro další provozovatele. Zásadním rozdílem ve prospěch zákazníků je především kontraktační povinnost podle § 4 odst. 2 zákona o poštovních službách. Každý, kdo chce takové služby využít, má na její poskytnutí způsobem podle předem vyhlášených podmínek právní nárok. Poštovní služby jsou poskytovány hromadně, tj. jednotným způsobem na základě vyhlášených poštovních podmínek. Odpadá tedy individuální vyjednávání o podmínkách sjednávané služby; hromadné, společné poskytování většího počtu služeb pak umožňuje dosáhnout nižší ceny než v případě, že by tyto služby byly poskytovány za individuálně sjednaných podmínek. U poštovních služeb si tedy podnikatel nemůže vybírat mezi zákazníky podle toho, kdo z nich mu přinese větší ekonomický profit. Každý má za předem stanovených podmínek právo na poskytnutí nabízených poštovních služeb. Sjednávání poštovních služeb je velmi jednoduché, odpadá potřeba písemného vyhotovení smlouvy. K uzavírání většiny poštovních smluv dochází dokonce bez přímého fyzického kontaktu mezi provozovatelem a odesílatelem (vhození obyčejné zásilky do poštovní schránky). V souvislosti s tím pak zákon o poštovních službách obsahuje podrobný výčet toho, co musejí poštovní podmínky upravovat (viz § 6). To, že všechny podstatné detaily poskytování poštovní služby musejí být předem stanoveny v poštovních podmínkách a následně sjednány v poštovní smlouvě, poskytuje zákazníkům potřebnou právní jistotu. Poštovní služby se tímto poskytují transparentním způsobem a zákazníci nejsou vystaveni libovůli provozovatele poštovních služeb.*“

[41] Pokud jde o vymezení poštovních služeb, úmyslem zákonodárce tedy bylo stanovit všem poskytovatelům ve smyslu rozebíraného zákona (bez ohledu na to, zda poskytují základní nebo ostatní poštovní služby) kontraktační povinnost a zakotvit tomu

odpovídající právo uživatelů na poštovní služby. Stěžovatelův návrh, aby byl zákon o poštovních službách interpretován tak, že umožňuje provozovatelům upravit si ve svých obchodních podmínkách, s kým poštovní smlouvu uzavřou, je třeba odmítnout, neboť takový výklad by směřoval nejen proti jazykovému vyjádření normy, ale i proti účelu, kterého mělo být právní normou dosaženo. Nejvyšší správní soud proto dospívá k závěru, že zákonem o poštovních službách jsou regulovány pouze takové služby, které A) zpravidla zahrnují poštovní podání, třídění a přepravu poštovní zásilky prostřednictvím poštovní sítě a jsou prováděny za účelem dodání poštovní zásilky příjemci (§ 1 odst. 2 věta druhá předmětného zákona) a které současně B) musí být poskytnuty na základě poštovní smlouvy každému ve veřejně přístupné provozovně za předem stanovených podmínek (§ 1 odst. 2 věta první ve spojení s § 4 a § 5 téhož zákona). Od druhého ze jmenovaných rysů poštovních služeb tak, jak je chápe český zákon, nelze odhlédnout právě proto, že jazykové vyjádření i sledovaný účel nenechávají prostor pro pochybnosti o tom, že se jedná o rys podstatný a zákonodárcem zamýšlený.

V. 3.

[42] Podle konstantní judikatury Soudního dvora jsou všechny orgány členských států, včetně soudů, povinny při uplatňování vnitrostátního práva vykládat toto právo v souladu se zněním a účelem směrnice či jiného právního předpisu Evropské unie, k jejichž implementaci slouží (srov. např. rozsudky Soudního dvora ze dne 10. 4. 1984, věc 14/84, *Sabine von Colson a Elisabeth Kamann*, nebo ze dne 13. 11. 1990, věc C-106/89, *Marleasing SA proti La Comercial Internacional de Alimentacion SA*). Obdobně dospěl Ústavní soud k závěru, že povinností soudní moci je interpretovat a aplikovat vnitrostátní právo eurokonformním způsobem, tedy při více výkladových variantách volit tu, jež bude v souladu s právem Evropské unie (viz např. nález Ústavního soudu ze dne 16. 7. 2015, sp. zn. III. ÚS 1996/13, dostupný z http://nalus.usoud.cz). Povinnost souladného výkladu přitom typicky vzniká v situaci, kdy směrnice nebyla správně implementována a vnitrostátní soud či správní orgán hledá cestu, jak tuto nedostatečnou implementaci nahradit či napravit výkladem vnitrostátního práva, který by byl v souladu s cíli sledovanými směrnicí (BOBEK, M. a kol. *Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie*, Praha: C. H. Beck, 2011, str. 154).

[43] Tvrdí-li stěžovatel, že při výkladu a následné interpretaci zákona o poštovních službách nelze odhlížet od poštovní směrnice, k jejímuž provedení tento zákon slouží, dává mu Nejvyšší správní soud zapravdu. Zohlednění poštovní směrnice však nevede k podpoře správnosti závěrů, které stěžovatel zaujal v souzené věci.

[44] Jak již bylo vysvětleno v části V. 1. tohoto rozsudku, poštovní směrnice umožňuje členským státům, aby k zajištění všeobecných poštovních služeb určili jednoho nebo více poskytovatelů (čl. 4), přičemž jen jim lze podle čl. 9 odst. 2 třetího pododstavce této směrnice udělené oprávnění k poskytování všeobecných služeb podmínit povinností takové služby poskytovat a současně jim stanovit povinnost vyhovět požadavkům dle čl. 3 (tj. včetně požadavku poskytnout služby každému). Ustanovení čl. 9 odst. 2 třetího pododstavce poštovní směrnice nedává členským státům možnost odchýlit se od něj vlastními vnitrostátními úpravami.

[45] Vzhledem k tomu, že jedním z obligatorních znaků poštovních služeb ve smyslu zákona o poštovních službách je povinnost uzavřít poštovní smlouvu s každým, a tedy i poskytnout poštovní službu každému (s výjimkou těch, kteří nerespektují poštovní podmínky, v nichž však povinnost kontraktace s každým vyloučit nelze), je třeba vykládat § 1 odst. 2 zákona o poštovních službách ve spojení s jeho § 4 a § 5 tak, že tento zákon dopadá pouze na poštovní služby poskytované tzv. určenými poskytovateli všeobecných poštovních služeb ve smyslu poštovní směrnice.

[46] Bude-li zákon o poštovních službách interpretován jako zákon regulující činnost tzv. určených poskytovatelů poštovních služeb v České republice, bude současně možné konstatovat, že Česká republika dostála své povinnosti zajistit, aby uživatelé mohli využívat práva na všeobecnou službu ve smyslu čl. 3 poštovní směrnice, což byl hlavní cíl, kterého mělo být unijní regulací poštovních služeb dosaženo. Licence k poskytování základních služeb dle § 3 zákona o poštovních službách (pod které spadají všeobecné služby ve smyslu poštovní směrnice) byla pro období do 31. 12. 2017 udělena rozhodnutím stěžovatele ze dne 22. 2. 2013, č. j. ČTÚ-562/2013-610/IV.vyř., České poště, s. p. (dále jen „Česká pošta“; rozhodnutí je veřejně dostupné z http://www.ctu.cz/zakladni-sluzby), která má tedy povinnost poskytovat je v tomto období na celém území České republiky ve stanovené kvalitě za dostupné ceny každý pracovní den. Na Českou poštu se zároveň vztahují ustanovení § 1 odst. 2, § 4 a § 5 zákona o poštovních službách, a tedy je povinna poskytovat základní služby každému ve veřejně přístupné provozovně za předem stanovených poštovních podmínek. Česká pošta je tzv. určeným poskytovatelem poštovních služeb ve smyslu čl. 4 poštovní směrnice. Zákon o poštovních službách vedle základních služeb dopadá také na další, konkrétně nevymezené poštovní služby. S ohledem na to, že i ty musí být dle § 1 odst. 2, § 4 a § 5 téhož zákona poskytnuty každému, může být jejich poskytovatelem opět jen tzv. určený poskytovatel všeobecných služeb, jímž je pouze Česká pošta, neboť nikomu jinému odpovídající licence (podle § 21 zákona o poštovních službách) udělena nebyla. Za současného stavu tak nelze zákon o poštovních službách uplatňovat vůči jinému subjektu působícímu na trhu s poštovními službami než České poště.

[47] To, že zákon o poštovních službách nedopadá na jiné než tzv. určené poskytovatele poštovních služeb, jímž je v současnosti jen jeden subjekt, neznamená, že by trh s poštovními službami nebyl otevřen i pro jiné subjekty, a že by tedy nebylo dosaženo i druhého z neméně podstatných cílů unijní regulace, tj. odstranění dřívějšího monopolního postavení národních poštovních operátorů a otevření trhu konkurenci. Zatímco s účinností do 30. 6. 2000 byl trh s poštovními službami výhradním odvětvím a pouze stát měl právo na něm působit (srov. právní úpravu dle zákona č. 222/1946 Sb., o poště), dnes již státu toto výhradní postavení nepřísluší. Na trh s poštovními službami a specificky pak na trh s balíkovými službami mohou vstoupit další subjekty a konkurovat České poště. Na tyto subjekty však, nejde-li o určené poskytovatele poštovních služeb, nelze aplikovat zákon o poštovních službách v současném znění, neboť služby jimi poskytované nespadají pod úzce vymezený předmět právní úpravy dle tohoto zákona.

V. 4.

[48] Potvrdil-li tedy předseda Rady rozhodnutí stěžovatele, v němž bylo konstatováno, že žalobkyně poskytovala poštovní služby, jednalo se o rozhodnutí nezákonné. Žalobkyně totiž poštovní služby ve smyslu zákona o poštovních službách poskytovat nemohla, nebyla-li v rozhodné době tzv. určeným poskytovatelem poštovních služeb. Městský soud tudíž správně rozhodl o zrušení napadeného rozhodnutí. Městský soud shodně s Nejvyšším správním soudem pokládal za podstatné to, jak byl vymezen předmět, tj. právní vztah, na který má zákon o poštovních službách dopadat, a lze s ním souhlasit v tom, že definice poštovní služby není obsažena pouze v § 1 odst. 2 větě druhé tohoto zákona, ale plyne z celého tohoto ustanovení ve spojení s § 4 a § 5 téhož zákona. Nebyla-li tedy žalobkyně povinna poskytovat poštovní služby každému, kdo o to požádal, ve veřejně přístupných provozovnách za předem zveřejněných poštovních podmínek, a ani tak nečinila, nebyly její služby tímto zákonem vůbec regulovány.

V. 5.

[49] Pokud by na služby poskytované žalobkyni dopadal zákon o poštovních službách, plynula by žalobkyni z tohoto zákona řada povinností. Vedle povinnosti mít veřejně přístupné provozovny a způsobem umožňujícím dálkový přístup dostupné obchodní podmínky či povinnosti uzavřít poštovní smlouvu s každým, kdo o to v mezích obchodních podmínek projeví zájem, by žalobkyně musela respektovat další zákonné požadavky dle § 5 až § 16 a dle § 32a a násl. tohoto zákona. Musela by také splňovat podmínky podnikání v poštovním odvětví upravené v § 17 a násl. zákona o poštovních službách.

[50] V souvislosti s působením na trhu s poštovními službami pak mohou vyvstávat otázky kolem financování provozních nákladů regulačního orgánu poštovního odvětví, podobně jako tomu bylo v již několikrát zmiňovaném případě *DHL Express (Austria) GmbH*, řešeném Soudním dvorem. Z rozsudku Soudního dvora plyne, že členské státy mohou uložit všem poskytovatelům poštovních služeb (nikoli jen těm, kteří poskytují služby spadající do oblasti všeobecných poštovních služeb) povinnost přispívat na financování národního regulačního orgánu. Poštovní směrnice umožňuje také tzv. křížové financování poštovních služeb v rámci daného ekonomického sektoru, tedy financování určitých poštovních služeb ve veřejném zájmu příspěvky jiných provozovatelů činností, které z věcných hledisek mají charakter shodný nebo podobný s všeobecnými poštovními službami, prostřednictvím vyrovnávacího fondu [viz čl. 9 odst. 2 druhý pododstavec třetí odrážka poštovní směrnice ve spojení s bodem 27 preambule směrnice 2008/6/ES a bod 25 rozsudku ve věci *DHL Express (Austria) GmbH*]. Stanovení povinnosti přispívat na financování národního regulačního orgánu či do vyrovnávacího fondu je třeba vnímat jako jednu z možných alternativ, a rozhodně není povinností konkrétního členského státu takové způsoby financování zavádět (k tomu viz např. body 26, 27 a 33 preambule směrnice 2008/6/ES). Na rozdíl od Rakouska, český zákonodárce v zákoně o poštovních službách nevyužil možnosti stanovit poskytovatelům poštovních služeb povinnost přispívat na financování činnosti národního regulačního orgánu (žalovaného) a nezavedl ani tzv. křížové financování držitele poštovní licence (tj. České pošty), nýbrž úhradu tzv. čistých nákladů státem včetně režimu předběžné (zálohové) úhrady těchto nákladů (viz § 34b a násl. zákona o poštovních službách).

[51] Bude-li český zákonodárce zvažovat přijetí právní úpravy, která žalovanému umožní dohlížet či kontrolovat činnost i jiných než tzv. určených poskytovatelů poštovních služeb, pak je v prvé řadě třeba, aby taková právní úprava byla v souladu se zněním a účelem poštovní směrnice a aby povinnosti, které případně budou poskytovatelům poštovních služeb uloženy, byly stanoveny tak, aby obstály v testu proporcionality a nepřekročily hranici povoleného omezení ústavně zaručeného práva podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost (čl. 26 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod). Pokud by zákonodárce *de lege ferenda* zamýšlel opustit stávající model financování všeobecných poštovních služeb poskytovaných ve veřejném zájmu, vyžadoval by takový krok jasné a jednoznačné zákonné stanovení národních pravidel licencování subjektů podléhajících tomuto typu regulace, z nichž by muselo nepochybně plynout, že činnosti, které z věcných hledisek mají charakter shodný či podobný s všeobecnými poštovními službami, jak je chápe unijní úprava, smí být vykonávány jen a pouze na základě licence či jiného opravňujícího aktu vydávaného podle takto změněné právní úpravy poštovních služeb, a nikoli již v režimu jiném (srov. k požadavku dostatečně přesné a jednoznačné zákonné úpravy stanovení povinností jednotlivce nejnověji bod 53 nálezu Ústavního soudu ze dne 20. 6. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1146/16, včetně odkazů na starší judikaturu). Dále by nová zákonná úprava i v otázce financování musela po obsahové stránce a z hlediska svých důvodů a cílů odpovídat požadavkům článku 4 Listiny základních práv a svobod, zejména jeho odst. 4.

V. 6.

[52] K namítané nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku Nejvyšší správní soud připomíná, že přezkoumatelnost rozhodnutí se posuzuje zejména s ohledem na to, jak se krajský soud vypořádal s žalobními body. Za nepřezkoumatelné je rozhodnutí považováno tehdy, „[n]*ení-li z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené*“, a to zejména tehdy „*jde-li o právní argumentaci, na níž je postaven základ žaloby*“ (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 – 44, publ. pod č. 689/2005 Sb. NSS). Nicméně jedním z projevů rovného postavení účastníků řízení ve smyslu § 36 odst. 1 s. ř. s. je právo žalovaného vyjádřit se k obsahu žaloby a přednést svou procesní obranu. Nepřezkoumatelnost lze tedy shledat také tehdy, pokud se krajský soud ve zrušujícím rozsudku zcela opomene zabývat zásadní argumentací žalovaného. To ovšem platí především v řízení nalézacím (např. v řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti, na ochranu před nezákonným zásahem nebo na zrušení opatření obecné povahy), v němž správnímu orgánu ještě nebyla poskytnuta možnost vyjádřit se k věci a snést odpovídající argumentaci (srov. rozsudek zdejšího soudu ze dne 2. 8. 2012, č. j. 4 Ans 1/2012 – 61). V řízení o žalobě proti rozhodnutí není úkolem krajského soudu vypořádat se s každou námitkou žalovaného správního orgánu, neboť svou argumentaci musí správní orgán primárně zahrnout do odůvodnění správního rozhodnutí. V řízení o žalobě proti rozhodnutí by se soud nicméně neměl zabývat výlučně žalobními tvrzeními a argumentaci žalovaného zcela ignorovat (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 3. 2015, č. j. 1 As 16/2015 – 30, nebo ze dne 30. 4. 2014, č. j. 4 Ads 109/2013 – 28).

[53] V souzené věci městský soud nepochybně v úvahu vzal stěžovatelovu argumentaci opírající se o znění § 4 odst. 2 a § 5 odst. 1 zákona o poštovních službách a o úpravu dle poštovní směrnice, neboť obě ustanovení zákona v napadeném rozsudku zmiňoval a zdůraznil, že je nelze vnímat odděleně od § 1 odst. 2 téhož zákona, nýbrž ve vzájemné souvislosti. Také účel poštovní směrnice městský soud zohledňoval. Z celkového vyznění napadeného rozsudku je navíc vysledovatelné, proč městský soud stěžovatelově argumentaci nepřisvědčil. Napadený rozsudek tak nelze mít za nepřezkoumatelný.

VI. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[54] Nejvyšší správní soud dospěl ze shora uvedených důvodů k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji dle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[55] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšné žalobkyni naopak vzniklo právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti za dva úkony právní služby podle § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů. Těmito úkony byla vyjádření ze dne 20. 7. 2016 a 12. 1. 2017 jakožto písemná podání ve věci samé, přičemž za každé z nich přísluší částka 3100 Kč [§ 7 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu] a náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu. Náklady řízení ve výši 6800 Kč (dvakrát 3400 Kč) se dále zvyšují o 1428 Kč, které je zástupce žalobkyně jako plátce daně z přidané hodnoty povinen odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů. Celkovou částku nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 8228 Kč je stěžovatel povinen zaplatit žalobkyni v přiměřené lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce.

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

V Brně dne 21. září 2017

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu