

## U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Petra Mikeše a soudců Michala Mazance a Milana Podhrázkého v právní věci žalobkyně: **GO! Express & Logistics, s.r.o.**, se sídlem U Prioru 1076/5, Praha 6, zast. Mgr. Klárou Zábrodskou, advokátkou se sídlem Rybná 716/24, Praha 1, proti žalovanému: **Český telekomunikační úřad**, se sídlem Sokolovská 58/219, Praha 9, proti rozhodnutí předsedy Rady Českého telekomunikačního úřadu ze dne 14. 11. 2016, čj. ČTÚ-55 189/2016-603, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 2. 2018, čj. 6 A 21/2017-107,

**t a k t o :**

Věc se **postupuje** rozšířenému senátu.

**O d ů v o d n ě n í :**

### I. Vymezení věci

[1] Žalovaný (dále „stěžovatel“) rozhodnutím ze dne 13. 4. 2016, čj. ČTÚ-60 679/2015-610/XII.vyř., ve výroku I. deklaroval, že služby „GO! Česko“ nabízené žalobkyní podle Všeobecných obchodních podmínek platných od 3. 1. 2014 nejsou poštovními službami ve smyslu zákona o poštovních službách, ve výroku II. deklaroval, že služby „GO! Europe!“ a „GO! Worldwide“ nabízené žalobkyní podle Všeobecných obchodních podmínek platných od 3. 1. 2014 jsou poštovními službami ve smyslu zákona o poštovních službách. Předseda Rady stěžovatele zamítl rozhodnutím uvedeným v záhlaví rozklad žalobkyně, který směřoval pouze proti výroku II., a potvrdil rozhodnutí stěžovatele ve výroku II. Dané rozhodnutí napadla žalobkyně žalobou, které Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) vyhověl a výrokem I. podle § 78 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), zrušil napadené rozhodnutí a věc vrátil stěžovateli k dalšímu řízení. Výrokem II. uložil stěžovateli zaplatit náhradu nákladů řízení žalobkyni.

[2] Jádrem sporu je výklad pojmu *poštovní služba* podle zákona č. 29/2000 Sb., o poštovních službách a o změně některých zákonů, ve znění účinném do 30. 6. 2017 (dále jen „zákon o poštovních službách“), a směrnice Evropského parlamentu a Rady 97/67/ES ze dne 15. prosince 1997 o společných pravidlech pro rozvoj vnitřního trhu poštovních služeb Společenství a zvyšování kvality služby, ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/39/ES ze dne 10. 6. 2002 a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/6/ES ze dne 20. února 2008 (dále jen „poštovní směrnice“).

[3] Městský soud se ztotožnil s právními úvahami a závěry uvedenými v rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 3. 2016, čj. 11 A 197/2013-96, a v rozsudku Nejvyššího správního

soudu ze dne 21. 9. 2017, čj. 2 As 121/2016-71, ve věci Geis Parcel CZ s. r. o. (dále jen „rozsudek Geis Parcel CZ“). Zákon o poštovních službách byl na základě těchto rozsudků vyložen a aplikován eurokonformním způsobem; městský soud proto neshledal důvod obrátit se na Soudní dvůr Evropské unie (dále jen „SDEU“) s žádostí o posouzení předběžné otázky.

[4] Podle rozsudku městského soudu sp. zn. 11 A 197/2013 je zapotřebí vyjít z toho, že poštovní službou je činnost prováděná podle poštovní smlouvy (§ 1 odst. 2 zákona o poštovních službách). Poštovní smlouvu definuje § 5 odst. 1 zákona o poštovních službách. K uzavření poštovní smlouvy je nezbytný projev vůle provozovatele poskytnout poštovní služby každému zpřístupněním poštovních podmínek v každé provozovně a způsobem umožňujícím dálkový přístup a přijetí této nabídky kýmkoliv z neomezeného okruhu osob (§ 4 odst. 1 a 2 zákona o poštovních službách). Bez uvedeného projevu vůle provozovatele nelze vůbec hovořit o nabídce k uzavření poštovní smlouvy, tedy ani o její věcné náplni, jež zpravidla zahrnuje poštovní podání, třídění a přepravu poštovní zásilky prostřednictvím poštovní sítě a je prováděna za účelem dodání poštovní zásilky příjemci. Poskytování poštovních služeb (uzavírání poštovních smluv) je nutné odlišit od zasílatelství (uzavírání zasílatelských smluv), čemuž svědčí i skutečnost, že cílem poštovní směrnice bylo otevřít trh s poštovními službami konkurenci, nikoli omezit podnikatele, kteří chtějí podnikat v jiných odvětvích (např. zasílatelství). Žalobkyně ve věci vedené u Městského soudu v Praze sp. zn. 11 A 197/2013 poštovní služby neposkytovala, jelikož nabízela zasílatelské služby (uzavírání zasílatelských smluv podle § 601 zákona č. 513/1991 Sb., obchodního zákoníku) a její zákazníci byli pouze podnikatelé.

[5] Podle rozsudku Geis Parcel CZ, jímž byla zamítnuta kasační stížnost proti rozsudku městského soudu sp. zn. 11 A 197/2013, rozlišuje poštovní směrnice v souladu s rozsudkem Soudního dvora EU ze dne 16. 11. 2016 ve věci *DHL Express (Austria) GmbH*, C-2/15, mezi všeobecnými a ostatními poštovními službami. Zároveň rozlišuje tři skupiny poskytovatelů poštovních služeb: určené poskytovatele všeobecných poštovních služeb (viz čl. 4 poštovní směrnice), poskytovatele všeobecných poštovních služeb a poskytovatele ostatních poštovních služeb. Pouze prve uvedenému okruhu poskytovatelů lze stanovit povinnosti podle čl. 9 odst. 2 třetího pododstavce poštovní směrnice, tj. poskytovat všeobecné služby, a to trvale, ve stanovené kvalitě, na nediskriminačním základě, ve všech místech na území členského státu, za dostupné ceny, pro všechny uživatele a nejméně pět dní v týdnu; toto ustanovení lze považovat za *acte claire*.

[6] Zákon o poštovních službách rozlišuje mezi základními poštovními službami, mezi něž řadí všeobecné poštovní služby podle čl. 3 odst. 4 poštovní směrnice a přidává některé další, a ostatními poštovními službami, jež nedefinuje. Dopadá však pouze na poštovní služby (zahrnující zpravidla poštovní podání, třídění a přepravu poštovní zásilky), které jsou poskytovány na základě poštovní smlouvy, přičemž uzavření takovéto smlouvy musí být umožněno každému, kdo se dostaví do provozovny a v mezích a způsobem upraveným v poštovních podmínkách její uzavření požaduje. Všem provozovatelům poštovních služeb tak byla zákonem o poštovních službách stanovena kontraktační povinnost. Zákon o poštovních službách tudíž dopadá pouze na služby, které (i) 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 zákona o poštovních službách) a zároveň (ii) jsou poskytovány na základě poštovní smlouvy každému ve veřejně přístupné provozovně za předem stanovených podmínek (§ 1 odst. 2 věta první zákona o poštovních službách ve spojení s § 4 a 5 zákona o poštovních službách).

[7] Jelikož povinnosti podle čl. 9 odst. 2 třetího pododstavce poštovní směrnice, včetně povinnosti poskytnout služby každému, lze uložit pouze určenému poskytovateli všeobecných poštovních služeb a zároveň jedním ze znaků poštovních služeb ve smyslu zákona o poštovních

pokračování

službách je povinnost uzavřít poštovní smlouvu s každým (a tedy i poskytnout poštovní službu každému), dopadá zákon o poštovních službách pouze na (základní i ostatní) poštovní služby poskytované určenými poskytovateli všeobecných poštovních služeb, tedy těmi, kteří jsou držiteli poštovní licence podle § 21 zákona o poštovních službách (tj. aktuálně pouze na Českou poštu, s.p.). Pokud daná společnost nebyla určeným poskytovatelem poštovních služeb, nemohla poštovní služby poskytovat. Jinak řečeno, nebyla-li povinna poskytovat poštovní služby každému, kdo o to požádal, ve veřejně přístupných provozovnách a za předem zveřejněných poštovních podmínek, a ani tak nečinila, nebyly její služby zákonem o poštovních službách vůbec regulovány.

[8] Městský soud doplnil, že důvodem pro odlišení od rozsudku Geis Parcel CZ není, pokud žalobkyně v daném řízení poskytovala služby pouze podnikatelům, avšak žalobkyně v současné věci je poskytuje široké veřejnosti. Pro posuzovaný případ není okruh zákazníků rozhodný, neboť na žalobkyni nedopadá zákon o poštovních službách a z principu smluvní autonomie plyne, že zasilatelské smlouvy může uzavírat s kýmkoliv.

## II. Obsah kasační stížnosti, vyjádření žalobkyně a následné repliky

[9] V kasační stížnosti stěžovatel namítal, že Městský soud, aniž by učinil vlastní právní úvahu, se zcela ztotožnil s rozsudkem Geis Parcel CZ, který však byl překonán rozsudkem kasačního soudu ze dne 13. 12. 2017, čj. 1 As 207/2017-61, ve věci IN TIME SPEDICE, spol. s r. o. (dále jen „rozsudek IN TIME SPEDICE“), podle něhož nelze kontraktační povinnost podle § 4 zákona o poštovních službách považovat za kritérium pro odlišení poštovních a jiných služeb. Z důvodu rozporné judikatury Nejvyššího správního soudu nemůže takto odůvodněný závěr městského soudu obstát.

[10] Provozovatel poštovních služeb je podle § 4 odst. 2 zákona o poštovních službách povinen uzavřít poštovní smlouvu pouze s tím, kdo její uzavření požaduje v mezích poštovních podmínek. Okruh osob, s nimiž je provozovatel povinen smlouvu uzavřít, proto poštovní podmínky mohou omezit. Nejedná se o znak poštovní služby. Zákon o poštovních službách je zapotřebí vykládat v souladu s čl. 2 odst. 1 poštovní směrnice podle povahy poskytované služby, nikoli podle okruhu osob, kterým jsou služby nabízeny. Nelze připustit, aby se výklad pojmu poštovní služby podle poštovní směrnice v jednotlivých členských státech lišil.

[11] Projev vůle provozovatele poskytnout službu každému není podstatnou náležitostí poštovní smlouvy podle § 5 odst. 1 zákona o poštovních službách. Poštovní smlouvou je smlouva, jejímž obsahem je poskytování poštovní služby, tedy služby zahrnující podání, třídění, přepravu a dodání poštovní zásilky prostřednictvím poštovní sítě. Stěžovatel odkázal na důvodovou zprávu k novele zákona o poštovních službách provedené zákonem č. 221/2012 Sb., podle níž bylo cílem § 5 odst. 1 věty druhé zákona o poštovních službách znemožnit dřívější možnost volby právního režimu. V této souvislosti odkázal i na rozsudek SDEU ze dne 20. 12. 2017 ve věci *Asociación Profesional Elite Taxi*, C-434/15, a upozornil na možné narušení rovného soutěžního prostředí.

[12] Dle městského soudu není zasilatelství provozováním poštovní služby. Soud se však nezabýval tím, zda činnost žalobkyně odpovídá zasilatelství. Dle nařízení vlády č. 278/2008 Sb., o obsahových náplních jednotlivých živností není zasilatelstvím vlastní přeprava nákladů. Z podkladů, které jsou součástí správního spisu, však plyne, že žalobkyně zabezpečuje rovněž samotnou přepravu zásilek.

[13] Rozsudek městského soudu zároveň považoval za nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů, jelikož se soud vůbec nevyjádřil k argumentaci stěžovatele stanoviskem generálního advokáta M. C. Sánchez-Bordony ze dne 28. 11. 2017 ve spojených věcech *Confetra*

*a další*, C-259/16 a C-260/16, jež se zabývalo výkladem pojmu poštovní služby podle poštovní směrnice ve vztahu k poskytování služeb silniční dopravy, spedičních služeb a expresních doručovacích služeb. Vzhledem k pochybnostem ohledně výkladu pojmu poštovní služby podle poštovní směrnice se měl městský soud obrátit na SDEU s žádostí o posouzení předběžné otázky, případně alespoň vyčkat na rozhodnutí o již položených předběžných otázkách. Soud však nevysvětlil, proč k uvedenému stanovisku generálního advokáta, ani k řízení o probíhajících předběžných otázkách nepřihlédl. Zároveň dostatečně neodůvodnil, proč sám předběžné otázky nepředložil.

[14] Ve vyjádření ke kasační stížnosti žalobkyně připustila, že závěry rozsudku Geis Parcel CZ byly rozsudkem IN TIME SPEDICE nepřímou korigovány. To však není důvodem pro zrušení napadeného rozsudku městského soudu.

[15] Žalobkyně opakovaně deklarovala, že není poskytovatelem poštovních služeb a nepodniká v režimu zákona o poštovních službách, nýbrž v souladu s živnostenským oprávněním v režimu obchodního zákoníku. Městský soud odlišil v rozsudku sp. zn. 11 A 197/2013 poštovní služby od jiných služeb na základě vůle provozovatele (*i*) poskytovat poštovní služby a (*ii*) poskytovat je každému. Vůli provozovatele považoval za rozhodující i kasační soud v rozsudku IN TIME SPEDICE, podle něhož nemůže být za přešůpek podle § 37a odst. 1 písm. b) zákona o poštovních službách ve znění účinném do 3. 12. 2014 [přestupku se dopustí ten, kdo podniká v oblasti poštovních služeb bez oprávnění; v současnosti je uveden v § 37a odst. 1 písm. d) zákona o poštovních službách – poznámka NSS] sankcionován ten, kdo tvrdí, že poštovní služby neposkytuje, a takový záměr ani nedeclaroval ve vztahu k zákazníkům, neboť právní úprava neposkytuje kritéria, která by umožňovala jeho tvrzení vyvrátit. Povahu poskytovaných služeb je proto vždy nutné odvozovat od vůle provozovatele.

[16] Dle žalobkyně nemusel soud posuzovat, zda jeho činnost odpovídá službám zasílatelství. Tuto činnost má zapsanou v obchodním rejstříku. Přeprava zásilek je prováděna výlučně prostřednictvím subdodavatelů. Přepravu pouze obstará a neprovádí ji vlastními zaměstnanci.

[17] Uvedla, že městský soud by se neměl řídit argumenty uvedenými ve stanovisku generálního advokáta M. C. Sánchez-Bordony, neboť se nejedná o autoritativní rozhodnutí. SDEU jej nemusí následovat, bez odůvodnění se od něj může odchýlit.

[18] V doplnění kasační stížnosti stěžovatel odkázal na rozsudek SDEU ze dne 31. 5. 2018 ve spojených věcech *Confetra a další*, C-259/16 a C-260/16 (dále jen „rozsudek SDEU Confetra“), podle něhož je poštovní službou výběr, třídění, přeprava a dodání poštovní zásilky (čl. 2 odst. 1 poštovní směrnice) a poskytovatelem poštovních služeb je ten, kdo poskytuje alespoň jednu z uvedených služeb, ledaže se jedná výlučně o přepravu. SDEU tedy poštovní služby odlišil od jiných služeb na základě jejich věcného obsahu. Ke shodnému závěru dospěla též Evropská komise; stěžovatel přiložil její přípis ze dne 29. 5. 2018 zaslaný k žádosti Ministerstva průmyslu a obchodu, jež se primárně týkala výkladu některých otázek v souvislosti s přijetím nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/644 ze dne 18. 4. 2018 o službách přeshraničního dodávání balíků. Napadený rozsudek městského soudu i rozsudky Geis Parcel CZ a IN TIME SPEDICE proto shledal nesprávnými. Poštovní služby totiž lze a je zapotřebí vymezit na základě věcného kritéria. Má-li soud i přesto pochybnosti o výkladu pojmu poštovní služby, měl by se obrátit na SDEU.

[19] Ve vyjádření k doplnění kasační stížnosti žalobkyně uvedla, že z rozsudku SDEU Confetra plyne, že poštovní směrnice nebrání tomu, aby italská právní úprava dopadala též na poskytování služeb silniční dopravy, spedičních služeb a expresních doručovacích služeb.

pokračování

Poštovní směrnice členským státům neukládá, aby zajistily soulad ve vymezení pojmu poštovních služeb. Směrnice poštovní služby nedefinuje. Jejich vymezení je věcí vnitrostátního práva. Podle zákona o poštovních službách je poštovní službou činnost prováděná podle poštovní smlouvy. Toto vymezení se nezměnilo ani po přijetí novely zákona o poštovních službách provedené zákonem č. 221/2012 Sb., jelikož věcné kritérium pro vymezení poštovních služeb zákon o poštovních službách nadále neobsahuje a rozšíření působnosti zákona na jiné smluvní typy vyústilo pouze v neaplikovatelnou definici kruhem. Definice poštovních služeb není v rozporu s poštovní směrnici. Odkázala v tomto ohledu na souhrnnou zprávu Evropské komise zpracovanou v souvislosti s přistoupením České republiky do EU. Pro eurokonformní výklad pojmu poštovní služba podle zákona o poštovních službách není prostor, jelikož zákon o poštovních službách je v tomto ohledu určitý, jasný, srozumitelný a v souladu s poštovní směrnici. Dodala, že ani přímý účinek poštovní směrnice nepřipadá v úvahu.

[20] Stěžovatel odkázal na usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů (dále jen „zvláštní senát“), ze dne 8. 10. 2019, čj. Konf 14/2019-14, ve věci ATC industry trade moravia s. r. o. (dále „usnesení zvláštního senátu ATC industry trade moravia“), ve kterém zvláštní senát uvedl, že odkaz na úpravu smlouvy o přepravě věci nevyjímá smlouvu z působnosti zákona o poštovních službách, neboť smlouva obsahovala podstatné náležitosti poštovní smlouvy a jedná se tak dle § 5 odst. 1 zákona o poštovních službách o poštovní smlouvu (*Za poštovní smlouvu se považuje jakákoliv smlouva, jejímž předmětem je poskytnutí poštovní služby.*). Zvláštní senát se tak odchýlil od názoru vyjádřeného v rozsudku IN TIME SPEDICE a shledal definici poštovní služby v zákoně určitou a dostatečnou.

### III. Důvod postoupení rozšířenému senátu

[21] Při předběžném posouzení věci dospěl osmý senát k závěru, že v judikatuře Nejvyššího správního soudu jsou rozpory v otázce definice poštovní služby. Zároveň zastává i jiný názor než je prezentovaný v předchozích rozhodnutích. Osmý senát identifikoval celkem tři rozsudky Nejvyššího správního soudu, které jsou ve vzájemném rozporu. Dále zjistil, že existuje i usnesení zvláštního senátu, které se některým otázkám věnuje, ale tyto závěry nebyly pozdější rozhodovací praxí Nejvyššího správního soudu akceptovány.

[22] Dle § 1 odst. 2 zákona o poštovních službách v rozhodném znění *[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.*

[23] Ustanovení § 1 odst. 3 zákona o poštovních službách obsahovalo negativní definici poštovní služby, že *[p]oštovní službou není: a) přeprava poštovních zásilek, pokud je vykonávána osobou, která k těmto zásilkám současně neprovedla poštovní podání, třídění nebo dodání, b) služba obdobná poštovní službě, která je vykonávána odesílatelem nebo s ním propojenou osobou.*

[24] Dle § 5 odst. 1 zákona o poštovních službách *[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.*

[25] Dle § 2 písm. a) se rozumí *poštovní zásilkou adresná zásilka v konečné podobě, ve které má být provozovatelem dodána; poštovní zásilkou se rozumí i poštovní balík.*

[26] Dle § 2 písm. c) se rozumí *provazovatelem osoba poskytující poštovní služby nebo zajišťující zahraniční poštovní služby.*

[27] Poštovní směrnice, která byla do českého právního řádu transponována zákonem o poštovních službách, definuje poštovní službu v čl. 2 odst. 1): *poštovními službami se rozumí služby zahrnující výběr, třídění, přepravu a dodávání poštovních zásilek.*

[28] Dle čl. 2 odst. 1a) poštovní směrnice *poskytovatelem poštovních služeb se rozumí podnik poskytující jednu nebo více poštovních služeb.*

[29] Druhý senát v bodech 41 a 45 rozsudku Geis Parcel CZ dospěl k následujícím závěrům: „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. [...] 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.“ Určeným poskytovatelem všeobecných poštovních služeb dle poštovní směrnice je dle zákona o poštovních službách držitel licence k poskytování základních služeb, kterým byla a v současné době stále je Česká pošta, s. p.

[30] První senát v bodech 54, 56 a 57 rozsudku IN TIME SPEDICE uvedl, že „výše citovaný § 4 zákona o poštovních službách míří k odlišnému cíli než je zajištění všeobecné dostupnosti základních (tj. všeobecných) služeb. Opačný výklad by z něj činil ustanovení obsahově duplicitní k výše citovaným § 3, § 21 a § 22 téhož zákona, především však § 4 nestanoví požadavek na kvalitu, dostupné ceny apod., ale ukládá provozovateli poštovních služeb uzavřít poštovní smlouvu s každým, kdo požádá o její uzavření v mezích poštovních podmínek a způsobem v nich stanoveným. Tato povinnost se vztahuje na všechny provozovatele poštovních služeb, nejen na určené držitele poštovní licence, neboť zákon takové omezení nestanoví (srov. např. § 33 zákona o poštovních službách, který ukládá zvláštní povinnosti výslovně pouze držitelům poštovní licence). [...] kontraktační povinnost ve smyslu § 4 odst. 2 zákona o poštovních službách nelze považovat za kritérium, které by bylo způsobitelné odlišit poštovní služby od služeb jiných. Kromě výše zmíněné skutečnosti, že se jedná o čistě vnitrostátní požadavek na poštovní služby, je kontraktační povinnost až sekundárním důsledkem poskytování poštovní služby, nikoliv primárním kritériem, které by umožňovalo odlišit poštovní služby od jiných věcně shodných služeb. Zákon ukládá kontraktační povinnost tomu, kdo je provozovatelem poštovních služeb, tzn. že provozovatel poštovních služeb je povinen dodržet požadavky stanovené v § 4 zákona o poštovních službách. Pokud je nedodrží (i třeba proto, že se mylně domnívá, že takovou povinností není vázán), porušuje své zákonem stanovené povinnosti, ale neznamená to, že není provozovatelem poštovních služeb. Jinými slovy, § 4 zákona o poštovních službách stanoví povinnost, která je charakteristická pro poštovní služby, ale není vodítkem pro rozlišení, kdo je provozovatelem poštovních služeb a kdo nikoliv. [...] kritérium věcné charakteristiky činnosti (spočívajících v podání, třídění, přepravě a dodávání poštovních zásilek), o které stěžovatel opřel své rozhodnutí, k definici poštovní služby postačovat nemůže. Tím spíše nemohou postačovat ani stěžovatelem tvrzené dílčí věcné charakteristiky služeb poskytovaných žalobkyní (viz výše odst. [28]), neboť klíčovou otázkou je určitost právní úpravy. Zákon o poštovních službách ani unijní úprava však jiné kritérium, které by umožňovalo poštovní služby jednoznačně definovat, neobsahuje.“

pokračování

[31] Z výše uvedených citací plyne, že druhý senát považoval za definiční znak poštovní služby kontraktační povinnost poskytovatele poštovních služeb a zároveň dovodil, že zákon o poštovních službách se vztahuje pouze na držitele poštovní licence (Česká pošta, s. p.). První senát naopak uvedl, že kontraktační povinnost nemůže být definičním znakem poštovní služby, poštovní zákon se vztahuje i na ostatní poskytovatele poštovních služeb, nejenom na držitele poštovní licence a zároveň definice poštovní služby není dostatečná ani v zákoně o poštovních službách ani v poštovní směrnici.

[32] Zvláštní senát vbodech 11, 12, 16 a 17 usnesení ATC industry trade moravia, uvedl, že „[j]e-li předmětem smlouvy poskytnutí poštovní služby, jedná se vždy o poštovní smlouvu, jak plyne z § 5 odst. 1 zákona o poštovních službách. Volit právní režim poskytování poštovních služeb tedy není možné (srov. Buzek, L. Zákon o poštovních službách. Komentář. Praha: WoltersKluwer, 2018, k § 1 odst. 2). Podstatnými náležitostmi poštovní smlouvy jsou dodání poštovní zásilky nebo peněžní částky z místa poštovního podání sjednaným způsobem příjemci do místa uvedeného v adrese za dohodnutou cenu. Poštovní zásilkou je dle § 2 písm. a) zákona o poštovních službách adresná zásilka v konečné podobě, ve které má být provozovatelem dodána; poštovní zásilkou se rozumí i poštovní balík. [...] Podstatné pro věc není ani to, že dle Obchodních podmínek není na uzavření Dohody právní nárok. Navrhovatel z uvedeného dovodil, že Dohoda ani smlouvy z roku 2015 nemohou být poštovními smlouvami, protože to odporuje zákonu o poštovních službách, který stanoví, že na uzavření poštovní smlouvy je právní nárok. Dle zvláštního senátu lze z výše uvedeného dovodit pouze to, že Obchodní podmínky byly zřejmě v rozporu se zákonem o poštovních službách. Dle § 1 odst. 2 zákona o poštovních službách je poštovní službou činnost prováděná podle poštovní smlouvy. Smluvní strany uzavřely poštovní smlouvu; činnost na jejím základě prováděná tedy byla poštovní službou. Dle citovaného ustanovení zahrnuje poštovní služba zpravidla poštovní podání, třídění a přepravu poštovní zásilky prostřednictvím poštovní sítě a je prováděna za účelem dodání poštovní zásilky příjemci.“

[33] Zvláštní senát tedy dospěl k závěru, že v projednávané věci byla poskytována poštovní služba. Musel tedy mít za to, že definice poštovní služby uvedená v zákoně o poštovních službách je dostatečná. Z uvedeného usnesení zároveň plyne, že povinnost uzavřít poštovní smlouvu není definičním znakem poštovní služby. Pokud v daném smluvním vztahu strany vyloučily povinnost a jemu odpovídající nárok na uzavření poštovní smlouvy, jedná se podle něj o porušení zákona o poštovních službách.

[34] Dne 31. 5. 2018 vydal SDEU rozsudek *Confetra*, ve kterém uvedl následující:

30 V tomto ohledu je třeba zaprvé připomenout, že podle čl. 2 bodu 1 směrnice 97/67 se „poštovními službami“ rozumí služby zahrnující výběr, třídění, přepravu a dodávání poštovních zásilek.

31 Zadrubé bod 17 odůvodnění směrnice 2008/6 uvádí, že samotná doprava by za poštovní službu považována být neměla. Kromě toho uvedená směrnice vložila do článku 2 směrnice 97/67 bod 1a, podle kterého se „poskytovatelem poštovních služeb“ rozumí podnik poskytující jednu nebo více „poštovních služeb“.

32 Směrnice 2008/6 však nezavedla žádnou změnu původního znění směrnice 97/67, pokud jde o nutnost rozlišovat mezi hlavním a doplňkovým poskytováním poštovních služeb podle čl. 2 bodu 1 směrnice 97/67.

33 Zatřetí, za související s poštovními službami může být činnost považována pouze za podmínky, že se týká „poštovní zásilky“ ve smyslu čl. 2 bod 6 směrnice 97/67. V tomto ohledu toto ustanovení definuje poštovní zásilku jako zásilku s adresou v konečné podobě, ve které má být poskytovatelem poštovních služeb dodána, a upřesňuje, že taková zásilka může obsahovat zejména listovní zásilky, knihy, katalogy, noviny, časopisy a poštovní balíky obsahující zboží s obchodní hodnotou či bez obchodní hodnoty.

34 Za těchto podmínek musí být podnik kvalifikován jako „poskytovatel poštovních služeb“ ve smyslu čl. 2 bodu 1a směrnice 97/67, pokud poskytuje alespoň služby uvedené v čl. 2 bodu 1 této směrnice a pokud se takto poskytované služby týkají poštovní zásilky, přičemž jeho činnost se nemusí omezovat na službu doručování. Z toho plyne, že podniky silniční a nákladní dopravy, jejichž hlavní činností je služba doručování poštovních zásilek a jako doplňkovou činnost poskytují služby zahrnující výběr, třídění nebo dodávání takových zásilek, by neměly být vyloučeny z oblasti působnosti uvedené směrnice.

[35] Se závěry vyslovenými v rozsudku Geis Parcel CZ se i po vydání rozsudku SDEU Confetra zcela ztotožnil čtvrtý senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 18. 12. 2019, čj. 4 As 61/2019-49, ve věci General Logistics Systems Czech Republic s.r.o. V něm se čtvrtý senát vyjádřil k rozsudku SDEU Confetra, ke kterému uvedl, že není podstatný, jelikož definice poštovní služby v zákoně o poštovních službách je odlišná od té, která je užitá v poštovní směrnici a není možný eurokonformní výklad zákona o poštovních službách. K usnesení zvláštního senátu ATC industry trade moravia čtvrtý senát uvedl následující: „*Zvláštní senát [...] dospěl k závěru, že je-li předmětem smlouvy poskytnutí poštovní služby, jedná se vždy o poštovní smlouvu podle 5 odst. 1 zákona o poštovních službách. Nicméně tento závěr byl učiněn ve sporu o příslušnost k rozhodnutí o právech a povinnostech vyplývajících z poštovní smlouvy, které mají souvislost s reklamovanou poštovní službou, když tu navíc měla poskytnout Česká pošta, což byl v rozhodné době jediný určený poskytovatel všeobecných poštovních služeb. V tomto judikátu proto ani nebyla řešena otázka, zda se poštovní směrnice vztahuje i na ostatní poskytovatele poštovních služeb ve smyslu poštovní směrnice.*“ Ačkoliv osmý senát zvažoval, zda nebyly vyřešeny některé předkládané otázky v pozdější judikatuře, kterou by byl i každý senát Nejvyššího správního soudu povinen respektovat, konkrétně v tomto případě rozsudky SDEU a usnesením zvláštního senátu (viz například usnesení rozšířeného senátu ze dne 11. 1. 2006, čj. 2 Afs 66/2004-53, č. 1833/2009, ze dne 8. 7. 2008, čj. 9 Afs 59/2007-56, č. 1723/2008 Sb. NSS), je zřejmé, že čtvrtý senát dospěl k závěru, že tato rozhodnutí nemají na posouzení rozhodných otázek vliv. Minimálně tedy hrozí, že bude odlišně interpretována závaznost těchto rozhodnutí na další rozhodovací činnost Nejvyššího správního soudu.

[36] Jak plyne z výše uvedeného, je v judikatuře Nejvyššího správního soudu rozpor mezi chápáním definice poštovní služby, a to, 1) zda se zákon o poštovních službách vztahuje i na ostatní poskytovatele poštovních služeb, 2) zda je definice poštovní služby dostatečná a 3) zda je definičním znakem poštovní služby kontraktační povinnost.

[37] Druhý senát v bodě 46 rozsudku Geis Parcel CZ, uvedl, že „*[b]ude-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 dostala 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.*“ To však podle osmého senátu však není dostatečné pro naplnění požadavků poštovní směrnice. Česká republika měla povinnost zavést všechna opatření, která od ní byla ve směrnici požadována. Pokud by byl akceptován závěr druhého senátu, znamenalo by to, že čl. 22a (informační povinnost poskytovatelů poštovních služeb národnímu regulačnímu úřadu) by nebyl vůbec proveden. Tato povinnost je totiž upravena pouze v zákoně o poštovních službách v jeho § 32a. Osmý senát dále uvádí, že povinnost daná poskytovatelům poštovních služeb v čl. 19 odst. 1 poštovní směrnice (povinnost zpřístupnění transparentních, jednoduchých a nenákladných způsobů reklamace) je ve vztahu k uživatelům poštovních služeb, kteří jsou považováni za spotřebitele, provedena již v § 13 a násl. zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele. Ve vztahu ke všem uživatelům poštovních služeb (i nespotřebitelům) je tato povinnost provedena alespoň částečně v § 6 odst. 2 písm. i) zákona o poštovních službách. Je sporné, zda zákon také garantuje, že způsoby reklamace budou „jednoduché a nenákladné“, ale pokud jde o povinnost o uveřejnění reklamačních podmínek, pak vůči jiným osobám, než vůči spotřebitelům, ukládá tuto povinnost pouze zákon o poštovních službách. Pakliže má soud s vědomím povinnosti eurokonformního výkladu volit mezi výkladem, dle kterého se na ostatní poskytovatele poštovních služeb zákon o poštovních službách neužije či užije, je opět nutné zvolit výklad, dle kterého se má užit zákon o poštovních službách obecně na všechny poskytovatele poštovních služeb. Tedy zvolit výklad, který alespoň částečně provádí povinnost danou v čl. 19 odst. 1 směrnice, před výkladem, dle kterého by se na ostatní poskytovatele poštovních služeb ani částečně provedená povinnost nevztahovala.



pokračování

[38] Názor druhého senátu je chybný i z toho důvodu, že jedním z cílů poštovní směrnice bylo otevřít poštovní trh veřejnosti. Pokud by se však zákon o poštovních službách vztahoval pouze na držitele poštovní licence (Českou poštu, s. p.), nebyl by tento cíl naplněn, jelikož by ostatní subjekty nemohly uzavírat poštovní smlouvu podle zákona o poštovních službách (§ 1 odst. 2 daného zákona: *[p]oštovní službou je činnost prováděná podle poštovní smlouvy a za podmíněk stanovených tímto zákonem*). To samo o sobě je v rozporu s poslední větou § 5 odst. 1 zákona o poštovních službách, dle které je poštovní smlouva jakákoliv smlouva, jejímž předmětem je poskytnutí poštovní služby.

[39] Povinností soudu v případě aplikace právní úpravy, která byla transponována z evropských směrnic, je vykládat ji eurokomformním způsobem. Měl by totiž být volen takový výklad, který povede k tomu, že Česká republika dodrží své povinnosti vyplývající jí z poštovní směrnice. Ty budou dodrženy tehdy, pokud budou dodrženy i závazky uvedené shora v bodě [36]. Dle názoru osmého senátu je tímto způsobem možný zákon o poštovních službách vyložit.

[40] Osmý senát se neztotožňuje s názorem vysloveným v předchozích rozhodnutích Nejvyššího správního soudu, dle kterých se v případě definice poštovních služeb jedná o definici kruhem, ani že definice poštovní služby je nedostatečná. Dle výše citovaných ustanovení zákona o poštovních službách je poštovní službou činnost prováděná podle poštovní smlouvy (§ 1 odst. 2 věta první zákona o poštovních službách). Poštovní smlouvou se provozovatel zavazuje odesílateli, že dodá poštovní zásilku nebo peněžní částku z místa poštovního podání sjednaným způsobem příjemci do místa uvedeného v adrese, a odesílatel se zavazuje, není-li sjednáno jinak, uhradit provozovateli dohodnutou cenu (§ 5 odst. 1 věta první zákona o poštovních službách). Konečně, poštovní zásilkou se rozumí adresná zásilka v konečné podobě, ve které má být provozovatelem dodána [§ 2 písm. a) zákona o poštovních službách]. Jinými slovy, **pokud je předmětem smlouvy dodání adresné zásilky v konečné podobě, ve které má být provozovatelem dodána, nebo peněžní částky z místa podání sjednaným způsobem příjemci do místa uvedeného v adrese, jedná se o poštovní službu**. Osmý senát se tak kloní k názoru vyjádřenému v usnesení zvláštního senátu ATC industry trade moravia (bod 12 daného usnesení). Jak vyplývá z výše uvedeného rozsudku SDEU Confetra (zejména citovaný bod 34), SDEU vykládá poskytování poštovních služeb podle poštovní směrnice obdobným způsobem, jak to nyní provedl osmý senát.

[41] Druhá věta § 5 odst. 1 zákona o poštovních službách již není definičním znakem, ale vyjadřuje vůli zákonodárce, aby byl režim zákona o poštovních službách vynucen, aniž by takový režim byl ponechán výhradně na vůli provozovatele (k tomu srov. *Bužek, L. Zákon o poštovních službách. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2018*). Obdobně uvádí i důvodová zpráva k novele zákona č. 221/2012 Sb., která § 5 odst. 1 zákona o poštovních službách změnila: „Zároveň se poslední větou odstraňuje za pomoci ostatních definičních znaků poštovní služby možnost volby právního režimu. Lze dodat, že ani věta druhá § 1 odst. 2 zákona o poštovních službách není definicí poštovní služby, jelikož obsahuje slovo „zpravidla“.

[42] Ohledně kontraktační povinnosti osmý senát souhlasí s názorem prvního senátu a zvláštního senátu, že tato povinnost sice existuje pro každého provozovatele poštovních služeb (§ 4 odst. 2 zákona o poštovních službách), avšak nejedná se o definiční znak poštovních služeb (viz bod [39] tohoto usnesení).

[43] Osmý senát dodává, že obsahovou náplní živnosti „Zasilatelství a zastupování v celním řízení“ dle bodu 53 přílohy 4 k nařízení vlády č. 278/2008 Sb., o obsahových náplních jednotlivých živnostech, je: „Zprostředkování přepravy věci z určitého místa do určitého místa a činnosti s tím spojené, zejména uzavření smluv o přepravě věci do dohodnutého místa určení, obstarání dokladů (náložního nebo

*nákladního listu), zajištění naložení a uložení zásilky, doprovod zásilky, vybavení reklamací z přepravy [...]* Obsahem činnosti není vlastní přeprava nákladů.“ Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelem, že obsahem zasílatelství je pouhé zprostředkování přepravy, nikoliv již samotná přeprava nákladů. Jak plyne z výše uvedeného výkladu definice poštovní služby (viz bod [39] tohoto rozsudku) je podstatou poštovní služby zejména samotná přeprava a doručení poštovní zásilky. Zasílatelství a poštovní služby tak nejsou obsahově shodné.

[44] Jak plyne z výše uvedeného, osmý senát zastává názor, že 1) zákon o poštovních službách v rozhodném znění se vztahoval i na ostatní poskytovatele poštovních služeb, 2) definice poštovní služby byla dostatečná a 3) definičním znakem nebyla kontraktační povinnost.

[45] Osmý senát poznamenává, že vycházel ze znění poštovního zákona účinného do 30. 6. 2017, tedy znění účinného v době rozhodování žalovaného. Znění rozhodných ustanovení zůstalo nicméně nezměněno až do 14. 4. 2020. Ke dni 15. 4. 2020 však nabyla účinnosti novela zákona o poštovních službách provedená zákonem č. 164/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 29/2000 Sb., o poštovních službách a o změně některých zákonů (zákon o poštovních službách), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění pozdějších předpisů. Ta částečně definici poštovní služby změnila, ačkoliv se zdá, že nikoliv zásadně, byť například došlo k vypuštění té definice, že poštovní službou je činnost podle poštovní smlouvy. Důvodová zpráva nicméně uvádí, že se o věcnou změnu nejedná. Pro posouzení sporné otázky je nicméně rozhodné znění do 14. 4. 2020.

[46] Na základě shora uvedeného má osmý senát za to, že jsou splněny zákonné důvody pro předložení věci rozšířenému senátu dle § 17 s. ř. s.

[47] Otázky, které jsou v dosavadní judikatuře Nejvyššího správního soudu řešeny rozdílně a které předkládá osmý senát rozšířenému senátu k rozhodnutí, zní:

- 1) Vztahoval se zákon o poštovních službách ve znění účinném do 14. 4. 2020 i na ostatní poskytovatele poštovních služeb a nejenom na držitele poštovní licence?
- 2) Byla definice poštovní služby uvedená v zákoně o poštovních službách ve znění účinném do 14. 4. 2020 dostatečně určitá?
- 3) Byla definičním znakem poštovní služby kontraktační povinnost provozovatele poštovních služeb ve smyslu § 4 odst. 2 zákona o poštovních službách ve znění účinném do 14. 4. 2020?

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

Rozšířený senát bude ve věci rozhodovat ve složení: Josef Baxa, Zdeněk Kühn, Karel Šimka, Filip Dienstbier, Barbara Pořízková, Aleš Roztočil, Petr Mikeš. Účastníci mohou namítnout podjatost těchto soudců (§8 odst. 1 s. ř. s.) do jednoho týdne od doručení tohoto usnesení.

V téže lhůtě mohou účastníci rovněž podat svá vyjádření k právní otázce předkládané rozšířenému senátu.

V Brně 28. května 2020

Petr Mikeš  
předseda senátu