27. 4. 2022

ID: 114598

Telekomunikace

Zákon č. 29/2000 Sb., o poštovních službách, ve znění účinném do 14. 4. 2020, se vztahoval na všechny poskytovatele poštovních služeb, nikoli jen na poštovní služby poskytované držitelem poštovní licence.

Poštovní službou je každá činnost, která odpovídá zákonnému vymezení obsahu poštovní smlouvy, tedy dodání poštovní zásilky nebo peněžní částky z místa podání sjednaným způsobem příjemci do místa uvedeného v adrese (§ 1 odst. 2 a § 5 odst. 1 zákona č. 29/2000 Sb., o poštovních službách).

Kontraktační povinnost (§ 4 odst. 2 zákona č. 29/2000 Sb., o poštovních službách) nebyla definičním znakem poštovní služby; tato povinnost je právním důsledkem toho, že určitá osoba splňuje znaky provozovatele poštovních služeb.

(Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky č.j. 8 As 70/2018 - 100 ze dne 14.9.2021)

Nejvyšší správní soud rozhodl v právní věci žalobkyně GO! Express & Logistics, s.r.o., P., zast. advokátkou Mgr. K.Z., P., proti žalovanému: Český telekomunikační úřad, P., proti rozhodnutí předsedy Rady žalovaného ze dne 14. 11. 2016, čj. ČTU-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, tak, že rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 2. 2018, čj. 6 A 21/2017-107, se ruší a věc se vrací tomuto soudu k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

I. Jádro sporu a dosavadní postup ve věci

I. 1. Vymezení sporné otázky

V nynější věci je rozšířený senát povolán k výkladu pojmu poštovní služba podle zákona č. 29/2000 Sb., o poštovních službách, ve znění účinném do 14. 4. 2020, se zřetelem ke směrnici 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, ve znění směrnice 2002/39/ES a směrnice 2008/6/ES[*] (dále jen „poštovní směrnice“).

I. 2. Rozhodné skutkové okolnosti a průběh předchozích řízení

Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) ve výroku I rozhodnutí ze dne 13. 4. 2016 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. Výrokem II téhož rozhodnutí deklaroval, že služby „GO! Europe!“ a „GO! Worldwide“, které nabízela žalobkyně podle Všeobecných obchodních podmínek platných od 3. 1. 2014, jsou poštovními službami ve smyslu zákona o poštovních službách. Žalobkyně podala proti výroku II tohoto rozhodnutí rozklad. Rozhodnutím ze dne 14. 11. 2016 předseda Rady stěžovatele rozklad zamítl. Toto rozhodnutí napadla žalobkyně žalobou, které Městský soud v Praze vyhověl. Shora specifikovaným rozsudkem zrušil napadené rozhodnutí a věc vrátil stěžovateli k dalšímu řízení.

Městský soud mj. na základě judikatury NSS dovodil, že 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). 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).

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 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 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.

Městský soud doplnil, že důvodem pro odlišný závěr není ani to, že žalobkyně poskytuje služby široké veřejnosti. Okruh zákazníků není rozhodný, neboť na žalobkyni nedopadá zákon o poštovních službách. Z principu smluvní autonomie plyne, že zasilatelské smlouvy může žalobkyně uzavírat s kýmkoli.

I. 3. Stručné shrnutí argumentů kasační stížnosti a vyjádření žalobkyně

Stěžovatel podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost [důvody kasační stížnosti lze podřadit pod § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Upozorňuje, že 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 EU lišil.

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.

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.

Ve vyjádření ke kasační stížnosti žalobkyně uvádí, že 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. Z judikatury plyne, že povahu poskytovaných služeb je vždy nutné odvozovat od vůle provozovatele. Městský soud nemusel posuzovat, zda jeho činnost odpovídá službám zasilatelství. Tuto činnost má zapsanou v obchodním rejstříku. Přeprava zásilek je prováděna výlučně prostřednictvím subdodavatelů. Přepravu pouze obstará a neprovádí ji vlastními zaměstnanci.

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, EU:C:2018:370, 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. Soudní dvůr tedy poštovní služby odlišil od jiných služeb na základě jejich 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 judikatura NSS jsou proto nesprávné. Poštovní služby je totiž zapotřebí vymezit na základě věcného kritéria. Má-li soud i přesto pochybnosti o výkladu pojmu poštovní služby, měl by se obrátit na Soudní dvůr.

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. 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 č. 221/2012 Sb. 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 směrnicí. Odkázala v tomto ohledu na souhrnnou zprávu Evropské komise zpracovanou v souvislosti s přistoupením ČR 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 směrnicí. Ani přímý účinek poštovní směrnice nepřipadá v úvahu.

Stěžovatel v dalším doplnění kasační stížnosti odkázal též na judikaturu zvláštního senátu (usnesení zvláštního senátu sp. zn. Konf 14/2019). Zvláštní senát totiž považoval definici poštovní služby v zákoně za určitou a dostatečnou.

II. Důvody pro postoupení věci rozšířenému senátu

Při předběžném posouzení věci dospěl osmý senát k závěru, že v judikatuře NSS jsou rozpory v otázce definice poštovní služby. Zároveň osmý senát zastává i jiný názor, než dosavadní judikatura. Osmý senát identifikoval celkem tři rozsudky NSS, které jsou ve vzájemném rozporu. Dále zjistil, že se některým nyní sporným otázkám věnuje i usnesení zvláštního senátu, ale ani tyto závěry neovlivnily pozdější rozhodovací praxi NSS.

Druhý senát v bodech 41 a 45 rozsudku ze dne 21. 9. 2017, čj. 2 As 121/2016-71, ve věci Geis Parcel CZ, dospěl k následujícím závěrům: „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.

První senát v bodech 54, 56 a 57 rozsudku ze dne 13. 12. 2017, čj. 1 As 207/2017-61, ve věci 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 způsobilé 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 třebas 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 činností (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 […], 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."

Z výše uvedených citací plyne, že druhý senát považoval kontraktační povinnost poskytovatele poštovních služeb za definiční znak poštovní služby podle zákona o poštovních službách a dovodil, že zákon o poštovních službách se proto může vztahovat 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. Dle prvního senátu však není dostatečná definice poštovní služby v zákoně o poštovních službách, tím méně v poštovní směrnici.

Zvláštní senát v bodech 11, 12, 16 a 17 usnesení ze dne 8. 10. 2019, čj. Konf 14/2019-14, č. 3943/2019 Sb. NSS, ve věci ATC industry trade moravia, uvedl, že je-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.“

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.

Osmý senát dále citoval rozsudek Soudního dvora Confetra, C-259/16 a C-260/16. Se závěry vyslovenými v rozsudku 2 As 121/2016, Geis Parcel CZ, se však i po vydání rozsudku Confetra ztotožnil čtvrtý senát NSS v rozsudku ze dne 18. 12. 2019, čj. 4 As 61/2019-49, ve věci General Logistics Systems. Dle čtvrtého senátu rozsudek Confetra není podstatný, jelikož definice poštovní služby v zákoně o poštovních službách je odlišná od té, která je užita v poštovní směrnici a nebyl zde možný eurokonformní výklad zákona o poštovních službách.

K usnesení zvláštního senátu Konf 14/2019, 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.“

Ačkoli osmý senát zvažoval, zda nebyly vyřešeny některé předkládané otázky v pozdější judikatuře, kterou by byl i každý senát NSS povinen respektovat, konkrétně v tomto případě rozsudkem SDEU a usnesením zvláštního senátu, je zřejmé, že čtvrtý senát dospěl k závěru, že tato rozhodnutí nemají na posouzení rozhodných otázek vliv. Minimálně tedy hrozí, že správní orgány či soudy budou nadále odlišně interpretovat výše cit. rozsudky.

Jak plyne z výše uvedeného, v judikatuře NSS panuje 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.

Druhý senát v bodě 46 rozsudku Geis Parcel CZ uvedl, že 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.“ To však podle osmého senátu není dostatečné pro naplnění požadavků poštovní směrnice. Česká republika měla povinnost zavést všechna opatření, která 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 těm, kteří nejsou spotřebiteli) je tato povinnost provedena alespoň částečně v § 6 odst. 2 písm. i) zákona o poštovních službách.

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: poštovní službou je činnost prováděná podle poštovní smlouvy a za podmínek stanovených tímto zákonem). To samo o sobě je v rozporu s poslední větou § 5 odst. 1 zákona o poštovních službách, dle které je poštovní smlouvou jakákoli smlouva, jejímž předmětem je poskytnutí poštovní služby.

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

Osmý senát se neztotožňuje s názorem vysloveným v předchozích rozhodnutích NSS, dle kterých se v případě definice poštovních služeb jedná o definici kruhem, ani že definice poštovní služby je nedostatečná. 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.

Druhá věta § 5 odst. 1 zákona o poštovních službách (Za poštovní smlouvu se považuje jakákoliv smlouva, jejímž předmětem je poskytnutí poštovní služby) není definičním znakem. Vyjadřuje vůli zákonodárce, aby byl režim zákona o poštovních službách vynucen. Obdobné 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 (Poštovní služba zpravidla zahrnuje poštovní podání, třídění a přepravu poštovní zásilky prostřednictvím poštovní sítě a je prováděna za účelem dodání poštovní zásilky příjemci.) není definicí poštovní služby, jelikož obsahuje slovo „zpravidla“.

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.

Osmý senát dále vysvětluje, jak se poštovní služby liší od živnosti zasilatelství.

Osmý senát uzavírá, 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.

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 nabyla účinnosti novela zákona o poštovních službách provedená zákonem č. 164/2020 Sb. Tato novela částečně změnila definici poštovní služby, ačkoli se zdá, že nikoli zásadně. Důvodová zpráva uvádí, že se o věcnou změnu nejedná. Pro posouzení sporné otázky je nicméně rozhodné znění do 14. 4. 2020.

Na základě shora uvedeného má osmý senát za to, že jsou splněny zákonné důvody pro předložení věci rozšířenému senátu dle § 17 s. ř. s. Proto předkládá rozšířenému senátu k rozhodnutí následující otázky:

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?

Byla definice poštovní služby uvedená v zákoně o poštovních službách ve znění účinném do 14. 4. 2020 dostatečně určitá?

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?

III. Další vyjádření stěžovatele

Stěžovatel využil možnosti vyjádřit se k řízení před rozšířeným senátem. Ve vyjádření se plně ztotožňuje s názorem osmého senátu.

Podle názoru stěžovatele podléhají režimu zákona o poštovních službách všichni poskytovatelé poštovních služeb. Tento výklad potvrzuje i záměr zákonodárce vyjádřený v důvodové zprávě k novele č. 221/2012 Sb. Záměrem této novely bylo podřídit režimu zákona o poštovních službách všechny subjekty, které poštovní služby poskytují. Uvedený výklad odpovídá i cílům poštovní směrnice, mezi něž patří dotvoření jednotného trhu poštovních služeb, tedy zajištění rovných podmínek pro všechny subjekty poskytující věcně totožné služby.

Pro posouzení otázky určitosti vymezení poštovní služby v zákoně o poštovních službách považuje stěžovatel za směrodatný zejména rozsudek Confetra, kterým bylo rozhodnuto o předběžných otázkách týkajících se výkladu poštovní směrnice. Pochybnosti o neurčitosti nebo nedokonalosti definice poštovní služby Soudní dvůr neměl. Vzhledem k uvedenému není důvod pochybovat ani o určitosti obdobně konstruované definice v zákoně o poštovních službách. V neposlední řadě i zvláštní senát ve výše uvedeném usnesení Konf 14/2019, ATC industry trade moravia, shledal definici poštovní služby v zákoně o poštovních službách určitou a dostatečnou.

Stěžovatel se konečně v poslední otázce ztotožňuje se závěrem prvního senátu ve věci 1 As 207/2017, IN TIME SPEDICE, že z kontraktační povinnosti podle § 4 zákona o poštovních službách nelze činit kritérium pro odlišení poštovních služeb od služeb jiných. Poštovní směrnice ani zákon o poštovních službách nestanoví, že by definičním znakem poštovní služby a poštovní smlouvy byla vůle provozovatele nabízet poštovní služby každému.

Stěžovatel připomíná, že právní úprava poskytování poštovních služeb je veřejnoprávní regulací

uskutečňovanou ve veřejném zájmu. Nelze akceptovat takový výklad zákona o poštovních službách, jenž by poskytovatelům poštovních služeb umožňoval aplikaci této regulace jednostranně vyloučit. Bylo by proti smyslu právní úpravy, pokud by definičním znakem poštovní služby byla kontraktační povinnost, neboť v takovém případě by poskytovatelé poštovních služeb mohli veřejnoprávní úpravu jednoduše obejít tím, že by závazek uzavřít smlouvu s každým odmítli.

Konečně i z konstatování Soudního dvora v rozsudku Confetra, že „každý podnik, který poskytuje alespoň jednu ze služeb uvedených v čl. 2 odst. 1 poštovní směrnice, je poskytovatelem poštovních služeb“, jasně vyplývá, že kritériem pro rozlišení poštovních služeb od služeb jiných je věcná náplň takové činnosti, tzn. že je klíčové zkoumat, zdali daný podnik poskytuje služby spočívající ve výběru, třídění, přepravě a dodávání poštovních zásilek. Rozhodně nelze přistoupit na názor, že rozhodujícím kritériem, které odlišuje poštovní služby od služeb jiných, je projev vůle poskytovatele poskytnout službu každému.

Stěžovatel pro úplnost podotýká, že zákon o poštovních službách neupravuje kontraktační povinnost provozovatele vůči každému subjektu, který se rozhodne smlouvu s provozovatelem uzavřít. Ustanovení § 4 odst. 1 stanoví povinnost zveřejnit poštovní podmínky, v odstavci 2 je pak stanoveno, že provozovatel je povinen uzavřít poštovní smlouvu s každým, kdo její uzavření v mezích poštovních podmínek a způsobem v nich stanoveným požaduje. Soudy dosud zcela opomíjenou podmínkou je, že smlouvu lze uzavřít jen v mezích (předem objektivně nastavených) poštovních podmínek. Je tedy na poskytovateli služeb, jak tyto meze nastaví.

IV. Posouzení věci rozšířeným senátem

IV. 1. Pravomoc rozšířeného senátu

Podle § 17 odst. 1 s. ř. s., dospěl-li senát NSS při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí NSS, postoupí věc k rozhodnutí rozšířenému senátu.

V nynější věci osmý senát dospěl k názoru odlišnému od názoru druhého senátu, jak ho vyjádřil ve shora citovaném rozsudku 2 As 121/2016, Geis Parcel CZ. Podle druhého senátu 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, tedy Českou poštou. S tímto závěrem osmý senát nesouhlasí.

Osmý senát správně upozornil též na rozpor mezi závěrem druhého senátu v rozsudku 2 As 121/2016, Geis Parcel CZ, a závěrem prvního senátu v rozsudku 1 As 207/2017, IN TIME SPEDICE. Zatímco podle druhého senátu za definiční znak poštovní služby je třeba považovat kontraktační povinnost poskytovatele poštovních služeb, podle prvního senátu tomu tak není (viz 2 As 121/2016, Geis Parcel CZ, body 41 a 45, versus 1 As 207/2017, IN TIME SPEDICE, bod 56).

Osmý senát konečně nesouhlasí ani se závěrem prvního senátu ve věci IN TIME SPEDICE, podle něhož definice poštovní služby není dostatečná, ani v zákoně o poštovních službách ani v poštovní směrnici.

Rozšířený senát dále zvážil, zda judikaturní rozpor nebyl odstraněn rozhodnutími Soudního dvora EU. Rozšířený senát totiž není povolán k řešení takových konfliktů v judikatuře uvnitř NSS, pokud o sporné právní otázce určitým způsobem rozhodne mj. Soudní dvůr (srov. již usnesení rozšířeného senátu ze dne 8. 7. 2008, čj. 9 Afs 59/2007-56, č. 1723/2008 Sb. NSS, respektive usnesení rozšířeného senátu ze dne 28. 7. 2009, čj. 2 As 35/2008-56, č. 1948/2009 Sb. NSS). V nynějším případě ovšem judikatura SDEU nepřispěla ke sjednocení judikatury NSS, na což upozornil osmý

senát. Čtvrtý senát totiž v rozsudku 4 As 61/2019, General Logistics Systems, s judikaturou SDEU pracoval, dospěl však k závěru, že na řešené problémy nemá přímý vliv (viz bod [19] shora).

K sporným otázkám se vyjádřil též zvláštní senát zřízený podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů. Ve shora cit. věci Konf 14/2019, ATC industry trade moravia, zvláštní senát posuzoval kompetenční spor mezi Českým telekomunikačním úřadem a civilními soudy o to, kdo měl rozhodovat požadavek obchodní společnosti na náhradu škody po České poště. Ani toto rozhodnutí zvláštního senátu však nesjednotilo judikaturu. Čtvrtý senát ve věci 4 As 61/2019, General Logistics Systems, totiž vyložil závěry zvláštního senátu restriktivně (viz bod 23 rozsudku, dle něhož zvláštní senát sice „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.“).

Není sporné, že všechny předložené otázky jsou významné pro řešení posuzované kauzy.

Pravomoc rozšířeného senátu je tedy dána.

IV. 2. Právní názor rozšířeného senátu

Zákon č. 29/2000 Sb., o poštovních službách, který vstoupil v účinnost dne 1. 7. 2000, zrušil a nahradil v té době již beznadějně zastaralý zákon č. 222/1946 Sb., o poště (poštovní zákon). Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o poštovních službách ze dne 26. 5. 1999 (tisk č. 248, dostupný v digitálním repozitáři Poslanecké sněmovny PČR) k tomu uváděla, že úkolem nového zákona je začlenit poštovní služby do tržního hospodářství. Oblast pošty byla totiž za socialismu značně deformována. Pošta byla pojímána jako úřad, pojetí poštovních služeb jako podnikatelské činnosti bylo potlačeno. Praxe ukázala, že pošta jako úřad nedokáže optimálním způsobem uspokojit potřeby veřejnosti. Zatímco podnikatel musí vycházet z toho, co jeho zákazníci potřebují, úřad rozhoduje o tom, co podle jeho názoru mají potřebovat. Nežádoucí nadřazenost pošty (úřadu) nad občanem se v praxi projevila i systémovým podceňováním kvality poskytovaných služeb. Podle starého poštovního zákona z roku 1946 poskytování poštovních služeb nebylo živností, ale činností státní správy. Ovšem podle živnostenských předpisů devadesátých let však bylo poskytování poštovních služeb považováno za živnost s tím, že živností není pouze dodávání písemností. Jak upozornil navrhovatel zákona, takové dělení bylo „nereálné, protože o tom, zda je obsahem poštovní zásilky písemnost či jiná věc, pošta s ohledem na poštovní tajemství neví. Pak ale nemá možnost zjistit, zda jí zajišťované dodání určité poštovní zásilky je či není živností.“

Kritizován byl v důvodové zprávě k novému zákonu též monopol pošty na dodávání písemností (tzv. poštovní výhrada), který byl „neúměrně velký“. Legislativní stav před červencem 2000 bránil „žádoucímu rozvoji konkurence. I když oblast pošty nelze zcela přenechat trhu, její co největší rozvoj v řadě služeb je velmi žádoucí. Rozvoji konkurence brání jednak zbytečně velký zákonný monopol pošty, jednak to, že zvláštní právní režim nezbytný při poskytování poštovních služeb je určen výhradně jen pro poštu.“ Legislativní pojetí zákona z roku 1946 bylo též neslučitelné s (budoucím) členstvím ČR v EU. Neodpovídalo ani tomu, jak je tato oblast upravena v dalších zemích.

Nový zákon o poštovních službách vycházel z toho, že pošta nebude nadále úřadem, ale „ekonomickým subjektem – podnikem poskytujícím služby na ekonomickém základě“. Zatímco starý zákon vymezoval zvláštní povahu pošty, nový zákon upravil zvláštní povahu služeb, které pošta poskytuje. Nový zákon též převedl poskytování poštovních služeb z předchozí úpravy veřejnoprávní

do úpravy soukromoprávní. Tím formálně otevřel provozování poštovních služeb i pro provozovatele odlišné od České pošty. Poskytování poštovních služeb se děje od roku 2000 na základě smlouvy uzavřené mezi provozovatelem a jeho zákazníkem. Nový zákon směřoval k tomu otevřít poštovní služby pro konkurenci, současně však v roce 2000 ještě zachoval zvláštní ekonomické postavení České pošty, s. p., a to „poskytnutím částečného monopolu na dodávání písemností."

Zákon o poštovních službách má dvě hlavní části: soukromoprávní a veřejnoprávní.
V soukromoprávní části podrobně upravuje smlouvu o poštovní službě jako zvláštní smluvní typ (s tím, že pouze v některých podrobnostech platí subsidiárně obecná ustanovení občanského zákoníku). Veřejnoprávní část se zabývá zajištěním nejdůležitějších poštovních služeb (tzv. základní služby) tak, aby byly kvalitní a aby byly všeobecně dostupné na celém českém území.

V následujících letech byl zákon o poštovních službách opakovaně novelizován. Po vstupu ČR do EU v roce 2004 zákonodárce reagoval na potřebu přizpůsobit český zákon požadavkům poštovní směrnice. Česká republika mělo povinnost plně liberalizovat poštovní trh nejpozději do 31. 12. 2012, neboť využilo možnosti podle čl. 3 třetí poštovní směrnice*** odložit provádění této směrnice do tohoto data. K plné liberalizaci poštovního trhu došlo tzv. „liberalizační" novelou č. 221/2012 Sb. (s účinností od 1. 1. 2013), v jejímž světle je nutno také nahlížet na nynější případ. Tato novela od roku 2013 otevřela trh s nejmenšími poštovními zásilkami, tedy odebrala České poště do roku 2012 existující monopol v této oblasti.

IV. 2. A. Definice poštovní služby uvedená v zákoně o poštovních službách ve znění účinném do 14. 4. 2020 byla dostatečně určitá

První senát dospěl k závěru, že pro rozlišení, kdy určitý subjekt poskytuje poštovní službu (a je tedy pod dohledem Českého telekomunikačního úřadu), a kdy službu zasilatelskou (a je pod dohledem živnostenského úřadu), neposkytuje český právní řád jednoznačnou a předvídatelnou odpověď (1 As 207/2017, IN TIME SPEDICE, bod 46). Osmý senát s tímto názorem nesouhlasí a definici považuje za dostatečně určitou.

Rozšířený senát podotýká, že byť první senát svůj názor vyslovil ve věci správního trestání (správního deliktu podnikání a poskytování poštovních služeb bez oprávnění), jeho závěry přesahují oblast správního trestání. Ostatně pokud by definice poštovní služby byla nedostatečná, a proto by stěžovatel nemohl trestat např. ty, kteří poskytují poštovní služby bez oprávnění, staly by se další úvahy rozšířeného senátu čistě akademickými (část IV. 2. B. níže), neboť zde vykládané kogentní normy by nebyly vynutitelné.

„Liberalizační" novela č. 221/2012 Sb. v § 1 odst. 2 zákona o poštovních službách definovala poštovní službu jako činnost prováděnou 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. V § 1 odst. 3 pak byla zakotvena též negativní definice poštovní služby, kterou 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.

Zákonná definice se zde inspiruje právem EU. Podle čl. 2 bodu 1 poštovní směrnice se poštovními službami rozumí služby zahrnující výběr, třídění, přepravu a dodávání poštovních zásilek; přičemž podle bodu 1a se poskytovatelem poštovních služeb rozumí podnik poskytující jednu nebo více poštovních služeb. Jak vysvětlil Soudní dvůr v rozsudku ze dne 31. 5. 2018, Confetra (C-259/16, EU:C:2018:370), samotná doprava by však za poštovní službu považována být neměla [Confetra, bod 31; shodně § 1 odst. 3 zákona o poštovních službách, respektive dnes § 2 odst. 2 písm. a) téhož

zákona].

Soudní dvůr dále vysvětlil, že podnik je třeba chápat jako „poskytovatele poštovních služeb“ ve smyslu čl. 2 bodu 1a poštovní směrnice, pokud poskytuje alespoň jednu ze služeb uvedených v čl. 2 bodu 1 této směrnice a pokud se takto poskytované služby týkají poštovní zásilky. Činnost takového podnikatele se nemusí omezovat jen na službu přepravy (doručování). Z toho plyne, že například „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“ (Confetra, bod 34). Je jedno, jak jsou služby označené (např. „expresní služby“) nebo zda přinášejí větší hodnotu oproti službě základní (Confetra, bod 40).

Co je poštovní smlouva, definuje od roku 2013 zákon o poštovních službách v § 5 odst. 1. Podle prvé věty tohoto ustanovení se poštovní smlouvou 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. Poštovní zásilkou se dle § 2 písm. a) zákona o poštovních službách [dnes v písm. b)] rozumí adresná zásilka v konečné podobě, ve které má být provozovatelem dodána; poštovní zásilkou se rozumí i poštovní balík.

Z uvedeného tedy plyne, že poštovní službou je činnost prováděná podle poštovní smlouvy (§ 1 odst. 2 zákona o poštovních službách). Nejde však – jak by se mohlo na první dojem zdát – o definici kruhem. Zákon sice odkazuje na poštovní smlouvu, ale zároveň jasně popisuje, k čemu poštovní smlouva slouží a dostatečně objasňuje, co je poštovní služba poskytovaná na základě poštovní smlouvy. Jak říká § 5 odst. 1 věta prvá 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. Poštovní zásilkou se rozumí adresná zásilka v konečné podobě, ve které má být provozovatelem dodána [§ 2 písm. a) zákona o poštovních službách]. Provozovatel poštovní služby poskytuje jednu či více z těchto služeb: výběr zásilky (poštovní podání), třídění, přepravu a dodávání poštovních zásilek; ovšem samotná přeprava poštovních zásilek nepředstavuje poštovní službu, pokud je vykonávána osobou, která k těmto zásilkám současně neprovedla poštovní podání (výběr), třídění nebo dodání (srov. podobně shora cit. rozsudek Confetra, C-259/16, bod 34).

Není ani pravda, že by tato definice znemožňovala rozlišit poštovní službu například od zasilatelství. Jak správně uvádí osmý senát, 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 živností, je „zprostředkování přepravy věci z určitého místa do určitého místa a činnosti s tím spojené, zejména uzavření smluv o přepravě věcí do dohodnutého místa určení, obstarání dokladů (náložného nebo nákladního listu), zajištění naložení a uložení zásilky, doprovod zásilky, vybavení reklamací z přepravy. […] Obsahem činnosti není vlastní přeprava nákladů“. Rozšířený senát proto souhlasí se stěžovatelem, že obsahem zasilatelství je pouhé zprostředkování přepravy, nikoli již samotná přeprava nákladů (srov. k tomu též § 2445 občanského zákoníku o smlouvě o zprostředkování). Jak plyne z výše uvedeného výkladu definice poštovní služby, podstatou poštovní služby je zejména převzetí a zpracování zásilky, často spojené s přepravou a doručením poštovní zásilky. Zasilatelství a poštovní služby tak nejsou obsahově shodné.

Rozšířený senát poukazuje též na usnesení ze dne 8. 10. 2019, čj. Konf 14/2019-14, č. 3943/2019 Sb. NSS, ATC industry trade moravia, v němž zvláštní senát neměl žádný problém posoudit, zda daná smlouva je či není smlouvou o poskytnutí poštovních služeb (srov. body 12 a 13 citovaného usnesení).

K závěru o dostatečné určitosti definice poštovní služby v českém zákoně směřuje též judikatura Soudního dvora a též pohled na právní řády jiných členských zemí EU, které obsahují v zásadě podobnou definici poštovní služby, jako je definice česká. Například ve shora cit. věci Confetra posuzoval Soudní dvůr EU italskou právní úpravu poštovních služeb,[†] o které poznamenal, že je v podstatě totožná s poštovní směrnicí (Confetra, C-259/16, bod 8). Soudní dvůr se nijak nerozpakoval posuzovat, zda poštovní směrnice brání určitému výkladu italského zákona. Naopak vysvětlil, že poskytovatelem poštovních služeb je každý podnik, který poskytuje alespoň jednu ze služeb uvedených v čl. 2 odst. 1 poštovní směrnice, pokud se takto poskytované služby nebo služba týkají poštovní zásilky, přičemž činnost podniku nesmí spočívat výlučně v poskytování služeb přepravy.

Stěžovatel má pravdu, že pokud by skutečně poštovní směrnice byla co do vymezení poštovní služby neurčitá, jen těžko by se Soudní dvůr první předběžnou otázkou spočívající ve výkladu čl. 2 poštovní směrnice vůbec zabýval. Namísto toho Soudní dvůr při výkladu pojmu poštovní služba zcela odkázal na její definici v čl. 2 odst. 1 poštovní směrnice jako služby zahrnující výběr, třídění, přepravu a dodávání poštovních zásilek, tj. na její věcnou náplň (Confetra, bod 40). Na základě takového vymezení poštovní služby pak vyložil i definici poskytovatele poštovní služby. Soudní dvůr neměl zjevně pochybnosti o určitosti definice poštovní služby. I proto NSS nevidí důvod pochybovat o určitosti obdobně konstruované definice v zákoně o poštovních službách.

Ostatně podobné definice zná nejenom český zákon (či zmíněný zákon italský), ale též zákony dalších členských zemí EU. Vnitrostátní úpravy členských států totiž většinou vycházejí z definic upravených již na evropské úrovni v poštovní směrnici. Například slovenský zákon č. 324/2011 Z. z., o poštových službách, definuje v § 2 odst. 1 poštovní služby (poštové služby) jako služby poskytované na účely dodania poštovej zásielky, a to vybranie a distribúcia poštovej zásielky. Výběr poštovní zásilky (vybranie poštovej zásielky) je převzetí poštovní zásilky poštovním podnikem od odesílatele nebo podatele, včetně převzetí prostřednictvím přístupového místa poštovní sítě nebo kontaktního místa poštovní sítě (§ 2 odst. 2 zákona o poštových službách). Distribucí je pak zpracování poštovní zásilky po jejím vybrání na přepravní směry nebo místo dodání, až po její dodání. Distribuce zahrnuje třídění, přepravu a dodání poštovní zásilky (§ 2 odst. 3 zákona o poštových službách). Podobně jako český zákon též zákon slovenský obsahuje negativní definici poštovní služby (§ 2 odst. 9 a 10 zákona o poštových službách).

Ani německá úprava neobsahuje nějakou zázračnou definici, která by byla jednoznačnější než definice česká. Poštovní zákon (Postgesetz)[‡] v § 4 odst. 1 definuje poštovní služby jako činnost provozovanou za účelem zisku, která zahrnuje přepravu a) listovních zásilek, b) přepravu adresných balíků s váhou nepřevyšující 20 kg a c) přepravu knih, katalogů, novin a časopisů, pokud je jejich přeprava vykonávána společnostmi, které vykonávají činnosti uvedené pod písmeny a) a b). Přepravou se rozumí výběr, směrování a dodávání poštovních zásilek adresátovi.

Podobné vymezení zná i rakouské právo. Podle § 3 bodu 2 a 3 spolkového zákona o regulaci poštovního trhu (Postmarktgesetz-PMG") se poštovní službou rozumí služby související se sběrem, tříděním, přepravou a doručováním poštovních zásilek, přičemž poskytovatelem poštovní služby je společnost, která poskytuje jednu či více poštovních služeb. Ve čtvrté části zákona pak rakouský zákon detailně upravuje práva a povinnosti provozovatelů poštovních služeb, tedy provozovatelů odlišných od poskytovatele univerzálních služeb.

Z uvedeného plyne, že definice upravená v českém zákoně je nejenom dostatečná, ale též zcela srovnatelná s podobnými definicemi obsaženými v zákonech jiných členských států EU. Současně v žádném shora zmíněném státě se nevztahuje podobný zákon jako je český zákon o poštovních službách jen na jediný subjekt, ale na všechny podnikatele poskytující poštovní služby (srov. k tomu následující část tohoto rozsudku).

Nad rámec nezbytně nutného rozšířený senát upozorňuje stěžovatele, že s ohledem na judikaturní obrat v této věci je třeba při eventuálních řízeních o správním trestání (typicky přestupky spočívající v podnikání a poskytování poštovních služeb bez oprávnění) chránit dobrou víru těch, kteří vycházeli z dosavadní judikatury a měli za to, že jejich podnikání není zákonem o poštovních službách regulováno. Jednoduše řečeno, nikdo by neměl být postižen za to, že dosud jednal v důvěře v dosavadní – v tomto rozsudku překonanou – judikaturu.

Postih protiprávního jednání totiž musí mít základ v zákoně. Zákony mohou a často musí být formulovány abstraktně, aby se vyhnuly příliš rigidní aplikaci a aby se mohly přizpůsobit měnícím se okolnostem. Výklad a předvídatelnost takových právních textů pak logicky závisí na praxi (viz Cantoni proti Francii, rozsudek velkého senátu ESLP, 15. 11. 1996, č. 17862/91, § 31). Zákon společně se správní a justiční praxí tvoří tzv. „zákon v materiálním smyslu“, jehož předvídatelnost je pro trestní sankci klíčová. Obecně formulované zákony z logiky věci vytváří určité šedé zóny na okrajích jejich definice. V nynějším případě však judikatura aplikující zákon o poštovních službách odňala tomuto zákonu určitost v naprosto běžných a rutinně se vyskytujících situacích. Až do vydání nynějšího rozsudku rozšířeného senátu totiž nebylo vůbec jasné, na koho vlastně tento zákon dopadá (podobně rozsudek NSS ze dne 25. 2. 2015, čj. 1 As 113/2012-133, č. 3222/2015 Sb. NSS, věc Ryneš, bod 69).

IV. 2. B. Zákon o poštovních službách ve znění účinném do 14. 4. 2020 se vztahoval na všechny poskytovatele poštovních služeb, nejenom na držitele poštovní licence

Dle § 1 odst. 1 zákona o poštovních službách tento zákon upravuje podmínky pro podnikání v oblasti poštovních služeb, podmínky pro poskytování a provozování poštovních služeb, práva a povinnosti, které při této činnosti vznikají, jakož i zvláštní práva a zvláštní povinnosti těch provozovatelů poštovních služeb, kteří mají povinnost poskytovat a zajišťovat základní služby, a výkon státní správy a regulaci v oblasti poštovních služeb. Jak správně upozornil stěžovatel, toto ani jiné ustanovení zákona neuvádí, že by předmětem regulace byly jen služby poskytované držitelem poštovní licence. Zvláštní práva a zvláštní povinnosti provozovatelů poštovních služeb povinných poskytovat a zajišťovat základní služby (tj. držitelů poštovní licence, viz § 21 odst. 2 zákona o poštovních službách) tvoří pouze výseč poštovních služeb, kterých se právní úprava zákona o poštovních službách dotýká. Předmětem úpravy jsou paralelně i podmínky pro poskytování a provozování (ostatních) poštovních služeb. Rozšířený senát tedy souhlasí s tím, že z § 1 odst. 1 zákona o poštovních službách je zřejmé, že tento zákon dopadá na všechny subjekty, které poskytují poštovní služby.

Druhá věta § 5 odst. 1 zákona o poštovních službách dává jasně na vědomí, že pro podřazení určitého závazku pod režim poštovní smlouvy ve smyslu zákona o poštovních službách není podstatné, jak smlouvu pojmenují její účastníci, respektive že se smluvní strany rozhodnou podřadit pod nějaký jiný právní režim. Jak totiž říká § 5 odst. 1 věta druhá zákona o poštovních službách, za poštovní smlouvu se považuje jakákoliv smlouva, jejímž předmětem je poskytnutí poštovní služby. Zákon tak staví režim poštovní smlouvy mimo dispozici stran, jde jednoznačně o normu kogentní (shodně cit. usnesení zvláštního senátu Konf 14/2019, ATC industry trade moravia, body 15 a 16). Každý podnikatel, který uzavírá smlouvy obsahově odpovídající poštovní smlouvě, tak poskytuje poštovní služby, je tedy provozovatelem poštovní služby.

Tento jednoduchý jazykový výklad je v plném souladu se záměrem historického zákonodárce, na který lze usuzovat z důvodové zprávy k vládnímu návrhu „liberalizační“ novely ze dne 2. 11. 2011 (tisk 535). Vláda, jako předkladatel návrhu novely, v důvodové zprávě k nové textaci § 5 odst. 1 vysvětlovala, že druhá věta „odstraňuje za pomoci ostatních definičních znaků poštovní služby možnost volby právního režimu“, neboť je třeba „zamezit tomu, aby srovnatelné nebo zaměnitelné služby se základními službami byly poskytovány mimo rámec tohoto zákona.“ Smyslem tohoto zdánlivého zpřísnění bylo nastavit rovné podmínky soutěže, kterou zákon od roku 2013 otevřel pro

všechny podnikatele v sektoru poštovních služeb. Jako nežádoucí jev proto vláda v důvodové zprávě označila „skutečnost, že podle dosavadní právní úpravy, např. v případě služby dodání (poštovních) balíků, je možné si vybrat právní režim, podle kterého se tato služba může poskytovat např. podle obchodního zákoníku (smlouva o přepravě věci apod.).“ Poštovní služby jsou pro zákazníky výhodnější než jiné alternativní přepravní služby, ovšem pro podnikatele bude většinou výhodnější, aby své služby poskytovali v jiném právním režimu než jako poštovní služby: „V takovém případě mají totiž mnohem větší volnost – nemusejí dodržovat striktní požadavky na detailní úpravu právních vztahů dané zákonem o poštovních službách, nepodléhají dohledu regulačního úřadu, neplatí pro ně dokonce ani požadavek na dodržování poštovního tajemství podle § 16 zákona o poštovních službách. Takové účelové jednání podnikatele má rovněž devastující vliv na hospodářskou soutěž. Jde zejména o to, že si podnikatel, který tímto způsobem obešel zákon o poštovních službách, může – na rozdíl od seriózních provozovatelů poštovních služeb – ze zájemců o své služby vybírat jen ty, kteří mu slibují co největší ekonomický profit.“

Na uvedených závěrech stojí též právní literatura. Jak k tomu uvádí v komentáři Lukáš Buzek, „poštovní služba byla do 31. prosince 2012 vymezena výhradně jako služba poskytovaná na základě poštovní smlouvy. To, zda bude služba spočívající v přepravě věci poskytována jako poštovní služba v režimu zákona o poštovních službách, záviselo až do liberalizační novely výhradně na rozhodnutí provozovatele. Jeho volba právního režimu rozhodla o právech a povinnostech, kterými bude při poskytování této služby vázán. Nyní se tento vztah, přinejmenším nominálně, zásadním způsobem obrací a poskytování služeb jako služeb poštovních je, v zákonem stanovených případech, povinné.“ (BUZEK, Lukáš. Zákon o poštovních službách. Komentář. Praha: Wolters Kluwer 2018, s. 11).

Druhý senát tyto skutečnosti a výklad českého zákona při svém rozhodování více méně opominul. Namísto toho se soustředil na výklad práva EU a dovodil, že z žádného ustanovení poštovní směrnice 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“ (2 As 121/2016, Geis Parcel CZ, bod 33). Při tomto výkladu práva EU však druhý senát pominul patřičný výklad práva domácího. Především nedbal jasného pokynu českého zákona, který nevyvolává žádné pochybnosti ani co do svého významu, ani co do souladu s právem EU (srov. k tomu např. věc Confetra, kde Soudní dvůr uzavřel, že poštovní směrnice musí být vykládána v tom smyslu, že „nebrání takové vnitrostátní právní úpravě [jako je úprava Itálie], podle které podniky silniční dopravy, nákladní dopravy nebo služeb expresních zásilek, které poskytují služby spočívající ve výběru, třídění, přepravě a dodávání poštovních zásilek, s výjimkou případů, kdy je jejich činnost omezena na přepravu poštovních zásilek, představují poskytovatele poštovních služeb ve smyslu čl. 2 bod 1a této směrnice“).

Z právě uvedeného plyne též jasná odpověď na další otázku předloženou osmým senátem. Kontraktační povinnost daná kogentním ustanovením § 4 odst. 2 zákona o poštovních službách (Provozovatel je povinen uzavřít poštovní smlouvu s každým, kdo její uzavření v mezích poštovních podmínek a způsobem v nich stanoveným požaduje) zavazuje každého provozovatele poštovních služeb. Nejedná se však a ani jednat nemůže o definiční znak poštovních služeb, jak to naznačuje druhý senát. Druhý senát k tomu uvádí, 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“ (2 As 121/2016, Geis Parcel CZ, bod 41). Takovýto závěr je však zjevně nesprávný, protože kontraktační povinnost je právním důsledkem toho, že určitá osoba splňuje znaky provozovatele poštovních služeb, nikoli předpokladem, aby byla určitá činnost vůbec zákonem regulována (podobně též cit. usnesení zvláštního senátu Konf 14/2019, ATC industry trade moravia, bod 16).

K podobnému závěru ostatně došel též první senát, dle něhož „kontraktační povinnost ve smyslu § 4 odst. 2 zákona o poštovních službách nelze považovat za kritérium, které by bylo způsobilé odlišit poštovní služby od služeb jiných.“ Kontraktační povinnost je totiž „až sekundárním důsledkem poskytování poštovní služby, nikoli primárním kritériem, které by umožňovalo odlišit poštovní služby od jiných věcně shodných služeb. Zákon ukládá kontraktační povinnost tomu, kdo je provozovatelem poštovních služeb, tzn. že provozovatel poštovních služeb je povinen dodržet požadavky stanovené v § 4 zákona o poštovních službách. Pokud je nedodrží (i třebas proto, že se mylně domnívá, že takovou povinností není vázán), porušuje své zákonem stanovené povinnosti, ale neznamená to, že není provozovatelem poštovních služeb. Jinými slovy, § 4 zákona o poštovních službách stanoví povinnost, která je charakteristická pro poštovní služby, ale není vodítkem pro rozlišení, kdo je provozovatelem poštovních služeb a kdo nikoliv“ (1 As 207/2017, IN TIME SPEDICE, bod 56).

Závěry druhého senátu nadto vytváří i řadu dalších problémů. Například v důsledku výkladu druhého senátu by na podnikatele, kteří poskytují poštovní služby, vůbec nedopadala ustanovení o poštovním tajemství (§ 16 zákona o poštovních službách), o otevření poštovní zásilky (§ 8 zákona o poštovních službách) apod.

S ohledem na shora uvedené již bylo nadbytečné, aby rozšířený senát zvažoval, zda je výklad zákona o poštovních službách, tak jak ho učinil druhý senát, ještě v rozporu s právem EU. V každém případě je takovýto výklad s právem EU v souladu (srov. k tomu bod shora bod [74] in fine).

IV. 2. C. Shrnutí právního názoru rozšířeného senátu

Zákon č. 29/2000 Sb., o poštovních službách, ve znění účinném do 14. 4. 2020, se vztahoval na všechny poskytovatele poštovních služeb, nikoli jen na poštovní služby poskytované držitelem poštovní licence. Poštovní službou je každá činnost, která odpovídá zákonnému vymezení obsahu poštovní smlouvy, tedy dodání poštovní zásilky nebo peněžní částky z místa podání sjednaným způsobem příjemci do místa uvedeného v adrese (§ 1 odst. 2 a § 5 odst. 1 zákona o poštovních službách). Kontraktační povinnost (§ 4 odst. 2 zákona o poštovních službách) nebyla definičním znakem poštovní služby; tato povinnost je právním důsledkem toho, že určitá osoba splňuje znaky provozovatele poštovních služeb.

V. Aplikace právního názoru na nyní projednávanou věc

Rozšířený senát vztáhl výše uvedené závěry na nyní posuzovanou věc. Protože v ní šlo o klíčovou kasační námitku, posoudil celou věc sám, a to v souladu s § 71 Jednacího řádu NSS.

Městský soud v nynější věci vyšel ze závěrů druhého senátu ve věci Geis Parcel CZ a prvého senátu IN TIME SPEDICE. Podstatná část rozsudku městského soudu spočívá jen v přímé citaci vybraných pasáží obou rozsudků. Městský soud rovněž odmítl, že by mezi závěry prvého a druhého senátu existoval rozpor, neboť v obou případech NSS kasační stížnost stěžovatele proti rozsudkům městského soudu zamítl (bod 56 napadeného rozsudku). Na základě toho městský soud dovodil, že definice poštovní služby v zákoně o poštovních službách je nejednoznačná, resp. jedná se o definici kruhem. Pokud tedy služby, které poskytuje žalobkyně a další poskytovatelé obdobných služeb na trhu, mají být považovány za služby poštovní, tak je dle názoru soudu nutné a potřebné, aby zákon o poštovních službách tuto skutečnost stanovil zcela jednoznačně. Tak tomu za dnešní právní situace dle městského soudu není. Nelze dle městského soudu odhlédnout od toho, že stále v českém právním řádu existuje živnost zasilatelská, stát tedy tuto živnost uznává, a z toho důvodu nelze automaticky živnost zasilatelskou považovat za poštovní službu. Soud tedy z výše uvedených důvodů žalobou napadené rozhodnutí stěžovatele jako nezákonné zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Rozšířený senát si je vědom, že městský soud rozhodoval na základě tehdy platných právních názorů NSS. Správnost závěrů, z nichž městský soud ve svém rozsudku vyšel, však rozšířený senát v nynějším rozsudku odmítl. Proto je třeba zrušit též rozsudek městského soudu. V dalším řízení městský soud posoudí v návaznosti na žalobní body a se zřetelem na shora vytyčený výklad zákona o poštovních službách, zda měl stěžovatel pravdu, že sporné služby nabízené žalobkyní jsou poštovními službami ve smyslu zákona o poštovních službách.

Rozšířený senát proto v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil rozsudek městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V souladu s § 110 odst. 4 s. ř. s. je městský soud vázán právním názorem uvedeným v tomto rozsudku rozšířeného senátu.

[*] Úř. věst. L 15, 21. 1. 1998, s. 14-25, zvláštní vydání v českém jazyce: Kapitola 06 Svazek 003 s. 71-82. Platné znění směrnice dostupné v systému EurLex.

** Úř. věst. L 112, 2. 5. 2018, s. 19-28

*** Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/6/ES ze dne 20. února 2008, kterou se mění směrnice 97/67/ES s ohledem na úplné dotvoření vnitřního trhu poštovních služeb Společenství, Úř. věst. L 52, 27.2.2008, s. 3-20

[†] Decreto legislativo n. 261 – Attuazione della direttiva 97/67/CE concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e per il miglioramento della qualita' del servizio (legislativní nařízení č. 261 o provedení směrnice 97/67/ES o společných pravidlech pro rozvoj vnitřního trhu poštovních služeb ve Společenství a o zlepšení kvality služeb) ze dne 22. 7. 1999 (GURI, č. 182, ze dne 5. 8. 1999), ve znění pozdějších novelizací.

[‡] Postgesetz vom 22. Dezember 1997 (BGBl. I S. 3294), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 9. März 2021 (BGBl. I s. 324) geändert worden ist (dostupné na https://www.gesetze-im-internet.de/postg_1998/BJNR329400997.html)

" Bundesgesetz über die Regulierung des Postmarktes (Postmarktgesetz-PMG); BGBl. I Nr. 123/2009 (dostupné na https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20006582)

© EPRAVO.CZ – Sbírka zákonů, judikatura, právo | www.epravo.cz

Další články:

- Plat
- Podnájem bytu (exkluzivně pro předplatitele)
- Pojištění (exkluzivně pro předplatitele)
- Předkupní právo (exkluzivně pro předplatitele)
- Restituce (exkluzivně pro předplatitele)
- Spotřebitel (exkluzivně pro předplatitele)
- Odporová žaloba

- Autonomie vůle (exkluzivně pro předplatitele)
- Správní žaloba a trestní rozsudek
- Střídavá péče (exkluzivně pro předplatitele)
- Styk dítěte s rodičem (exkluzivně pro předplatitele)