

Zasílatel v postavení provozovatele poštovních služeb



JUDr. JIŘÍ LOJDA, LL.M. EUR., Ph.D.

advokát se specializací na právo poštovních služeb, přepravní a dopravní právo, v trvalé spolupráci s bpv Braun Partners, s. r. o.

Otázka, kdy zasílatel či dopravce poskytují poštovní služby ve smyslu zákona č. 29/2000 Sb., o poštovních službách, a jsou tedy povinni plnit povinnosti tímto zákonem stanovené, se stala s ohledem na nedávnou judikaturu Nejvyššího správního soudu opět aktuální. Tento článek si klade za cíl seznámit čtenáře s aktuálním názorem judikatury na tento problém a alespoň základně přiblížit, jaké povinnosti zasílatel (či dopravce) v postavení provozovatele poštovních služeb musí plnit, a jaká práva mu z tohoto postavení naopak plynou.

V rozhodovací praxi Nejvyššího správního soudu (dále jen „**NSS**“) nejsou zdaleka ojedinělá rozhodnutí ve sporech, v nichž společnosti provozující zasílatelství rozporovaly, že by byly rovněž provozovateli poštovních služeb ve smyslu zákona č. 29/2000 Sb., o poštovních službách (dále jen „**ZPSL**“), a bránily se tak proti pokutám, které jim za neoprávněné podnikání v tomto odvětví vyměřoval Český telekomunikační úřad (dále jen „**ČTÚ**“). Názor NSS na tuto problematiku

se postupem času vyvíjel, nicméně nebyl zcela jednotný. Právě z toho důvodu došlo v řízení u tohoto soudu ve věci sp. zn. 8 As 70/2018 k tomu, že byl spor předložen rozšířenému senátu NSS, aby názory jednotlivých senátů sjednotil. Rozšířený senát vydal dne 14. 9. 2021 rozhodnutí č. j. 8 As 70/2018-100 v němž toto názorové sjednocení provedl (dále jen „**Rozhodnutí rozšířeného senátu**“). NSS v rámci Rozhodnutí rozšířeného senátu v nemalé míře odkazoval na rozsudek Soudního

dvora EU (dále jen „**SDEU**“) ze dne 31. 5. 2018 ve věci C-259/16 (dále jen „**Rozsudek Confetra**“) a na ustanovení 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 služeb (dále jen „**Poštovní směrnice**“). Jelikož se Rozhodnutí rozšířeného senátu týká celé řady zasílatelů, ale rovněž (jakkoliv byli zatím poněkud stranou pozornosti) nemalého množství dopravců a jelikož lze říci, že některá argumentace rozšířeného senátu NSS je poněkud nedotažená či nezohledňující některé aspekty zasílatelské praxe, má autor za to, že by bylo vhodné se nyní na celou problematiku podívat blíže.

Kdo je zasílatel?

Jakkoliv lze očekávat, že s ohledem na název tohoto časopisu a jeho zaměření na odbornou veřejnost (nejen) v zasílatelství budou jeho čtenáři možná považovat tuto otázku za poněkud zbytečnou, napovídají zkušenosti autora, že toto vymezení činí mnoha aktérům vnitrostátní či mezinárodní přepravy stále potíže a vede k celé řadě nedorozumění, a to především v případě odlišení zasílatele a dopravce. Zjednodušeně lze říci, že zasílatel je fyzická nebo právnická osoba provozující v rámci své podnikatelské činnosti zasílatelství (a zastupování v celním řízení), tedy tzv. volnou živnost ve smyslu § 25 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon, dále jen „**ŽZ**“), jejíž výkon ohlásila příslušnému živnostenskému úřadu. Vodítkem je živnostenskému úřadu při posouzení toho, zda hodlá oznamovatel skutečně provozovat zasílatelství, ustanovení bodu 53 přílohy č. 4 k nařízení vlády č. 278/2008 Sb., o obsahových náplních jednotlivých živností (dále jen „**Nařízení vlády**“), podle něž je obsahovou náplní zasílatelství: „**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. Zastupování osob v řízení o přidělení celně schváleného určení na základě zmocnění ve formě zastoupení přímého, kdy zástupce jedná jménem a ve prospěch zastoupené osoby. Vypíňování, potvrzování a předkládání celnímu úřadu celního prohlášení na propuštění zboží do příslušného**

celního režimu, nebo žádosti o přidělení jiného celně schváleného určení spolu s potřebnými doklady a poskytování potřebné součinnosti celnímu úřadu v souvislosti s předložením celního prohlášení nebo žádosti. Obsahem činnosti není vlastní přeprava nákladů.“

V rámci své (obvykle) podnikatelské činnosti pak zasílatel obvykle uzavírá a plní zasílatelské smlouvy ve smyslu § 2471 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku (dále jen „**OZ**“). Toto ustanovení říká, že: „*zasílatelskou smlouvou se zasílatel zavazuje příkazci **obstarat** mu vlastním jménem a na jeho účet přepravu zásilky z určitého místa do jiného určitého místa, případně i **obstarat nebo provést** úkony s přepravou související, a příkazce se zavazuje zaplatit zasílateli odměnu.*“ Je možná namísto dodat, že s ohledem na § 1 odst. 1 věta druhá OZ není pro kvalifikaci určité smlouvy jako smlouvy zasílatelské třeba, aby osoba, která se smluvně zavazuje obstarat přepravu (nebo obstarat či provést úkony s přepravou související), byla držitelem živnostenského oprávnění pro provozování zasílatelství jako volné živnosti a zasílatelskou smlouvou ve smyslu § 2471 odst. 1 OZ může uzavřít (i s povinnostmi z toho tedy plynoucími¹) i někdo, kdo zasílatelství obvykle neprovozuje (např. provozovatel železniční vlečky). Z citovaného ustanovení Nařízení vlády je nicméně možné dovodit, že zasílatelství jakožto typ podnikatelské činnosti by mělo být možné realizovat i uzavíráním jiných smluvních typů než smlouvy zasílatelské ve smyslu OZ, mají-li tyto smlouvy zprostředkovací charakter (např. smlouvou o zprostředkování dle § 2445 a násl. OZ, případně přímým zastoupením na základě smlouvy příkazní dle § 2430 a násl. OZ) a týkají-li se přepravy věci.

Doprovce je potom ten, kdo disponuje příslušným oprávněním k provozování dopravy, přičemž povaha tohoto oprávnění závisí na druhu provozované dopravy². Dopravce (nákladní dopravy) pak (obvykle) v rámci své podnikatelské činnosti uzavírá přepravní smlouvu ve smyslu § 2555 odst. 1 OZ, podle něž „*Smlouvou o přepravě věci se dopravce zavazuje odesílateli, že **přepraví** věc jako zásilku z místa odeslání do místa určení, a odesílatel se zavazuje zaplatit dopravci přepravné*“. I zde platí, že pro posouzení, zda smluvní strany uzavřely přepravní smlouvu ve smyslu § 2555 odst. 1 OZ (a zda je osoba provádějící dopravu „doprovce“ ve smyslu téhož ustanovení) není podstatné, zda osoba zavazující se k přepravě věci má nebo nemá příslušné veřejnoprávní oprávnění.

¹ Typickým příkladem je např. ustanovení § 2475 OZ, podle něž: „*Způsob a podmínky přepravy zasílatel ujedná s vynaložením potřebné péče tak, aby co nejlépe vyhovovaly zájmům příkazce, které zasílatel zná.*“

² Právní režim zde není jednotný pro všechny druhy dopravy, srov. např. část II. zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, a část V. zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách.

Co je nicméně z výše uvedeného podstatné, je to, že zasílatel má tedy přepravu primárně obstarat či terminologií Nařízení vlády „zprostředkovat“ (hovorovější mluvou „sehnat“) u dopravce a nikoli ji sám provádět, přičemž zasílatelská smlouva, jakožto nejčastěji uzavíraný smluvní typ v rámci výkonu zasílatelství, je smlouvou příkazního typu, tedy smlouvou, jejímž obsahem je obstarávání záležitostí třetí osoby, čemuž odpovídá i její jiné umístění v systematice OZ oproti přepravní smlouvě³ a subsidiární použití ustanovení o komisionářské smlouvě (srov. § 2455 a násl. OZ). Provést přepravu (slovy zákona „přepřavit věc jako zásilku“) má při zapojení zasílatele primárně zasílatel obstaraný dopravce.

Jelikož spolu však obstarání přepravy a její provedení úzce souvisejí, akceptuje OZ, že zasílatel přepravu někdy rovněž provede. V tomto případě se jedná o tzv. samovstup podle § 2474 OZ, přičemž jeho jedinou podmínkou je, že takovýto postup neodporuje smlouvě nebo jej nezakáže příkazce, a to nejpozději do začátku uskutečňování přepravy. Paradoxně je provedení přepravy přesně ta činnost, kterou Nařízení vlády zasílateli zapovídá a tudíž dochází k určitému rozporu či nejasnostem v rámci právního řádu. Existenci možnosti provést samovstup na straně zasílatele a zároveň možností dopravce pověřit provedením části přepravy nebo dokonce celé přepravy jiného dopravce jako svého subdodavatele (čímž dochází bohužel často k nepřehlednému řetězení) se však uvedený hlavní rozdíl mezi dopravcem a zasílatelům do značné míry stírá a mnoho zasílatelů tak nabylo dojmu, že je oprávněno se svým příkazcem sjednat i faktické provedení přepravy a stále se pohybovat v režimu zasílatelské smlouvy, jelikož přepravu stejně mohou podle OZ fakticky provést. Bohužel z Rozhodnutí rozšířeného senátu vyplývá, že tak jednoduchá situace být nemusí (viz níže).

Kdo je provozovatel poštovních služeb?

Pro naprostou většinu populace je synonymem poštovních služeb stále činnost České pošty, s. p. (dále jen „ČP“), o existenci dalších provozovatelů poštovních

služeb veřejnost často neví, případně ji pouze tuší⁴ (např. v případě balíkových služeb). Trh poštovních služeb je však v rámci EU liberalizovaným odvětvím⁵ (srov. úpravu v Poštovní směrnici), a poštovní služby mohou poskytovat i alternativní provozovatelé poštovních služeb (ČTÚ jich v současnosti registruje několik desítek⁶).

Provozovatelem poštovních služeb je ve smyslu § 2 odst. 1 písm. d) ZPSL „osoba poskytující poštovní služby nebo zajišťující zahraniční poštovní služby“. Kdy osoba poskytuje poštovní služby, potom vyplývá z ustanovení § 2 odst. 1 písm. a) ZPSL, podle něž se rozumí poštovní službou: „činnost, která zpravidla zahrnuje poštovní podání, třídění a přepravu poštovní zásilky prostřednictvím poštovní sítě a je prováděna za účelem dodání poštovní zásilky příjemci“. Toto vymezení musel ovšem precizovat NSS, když s odkazem mj. na názor SDEU uvedený v Rozsudku Confetra uvedl, že provozovatelem 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“ (bod 62 odůvodnění Rozhodnutí rozšířeného senátu). Čl. 2 odst. 1 Poštovní směrnice stanoví, podobně jako § 2 odst. 1 písm. a) ZPSL, že poštovní službou „se rozumí služby zahrnující výběr, třídění, přepravu a dodání poštovní zásilky“, přičemž provozovatelem poštovních služeb (Poštovní směrnice hovoří v českém překladu o „poskytovateli“) je ten, kdo z uvedených poštovních služeb poskytuje alespoň jednu (čl. 2 odst. 2 Poštovní směrnice). Z Rozsudku Confetra (bod 31 odůvodnění) stejně jako z § 2 odst. 2 písm. a) ZPSL nicméně plyne, že samotná přeprava poštovních zásilek, pokud je vykonávána osobou, která k těmto zásilkám současně neprovedla podání, třídění nebo dodání, není poštovní službou.

Provozování poštovních služeb není živností, jde o podnikání upravené v ZPSL, přičemž tak jako v případě zasílatelství, i zde se požaduje ohlášení úmyslu poskytovat poštovní služby příslušnému úřadu, kterým je v tomto případě ČTÚ. Ohlášení se provádí na speciálním formuláři, přičemž žadatel musí

³ Pokud bychom se podívali čistě na systematiku OZ, pak zasílatelská smlouva má (zjednodušeně řečeno) blíže k obchodnímu zastoupení (§ 2483 a násl. OZ), zatímco přepravní smlouva ke smlouvě o dílo (podle § 2586 a násl. OZ).

⁴ Možná si už některý čtenář položil otázku, jak je možné, že se v jeho schránce objevily některé dopisy v jednom dni dříve, než přišel doručovatel ČP, obvykle jde o poštu z banky či pojišťovny a bývá doručována některým alternativním provozovatelem poštovních služeb.

⁵ Jakkoliv se zde historický monopol jednoho poskytovatele, v rámci ČR jde o ČP, překonává odlišným způsobem než např. v oblasti železniční dopravy.

⁶ V rámci listovních služeb jde např. o První novinovou společnost, a. s. V oblasti balíkových zásilek se nejspíše čtenář setkal např. se společností Zásilkovna s.r.o.

v žádosti uvést informace a přiložit k ní dokumenty uvedené v § 18 ZPSL. Oprávnění podnikat v poštovních službách vzniká oznamovateli v okamžiku, kdy je jeho oznámení doručeno ČTÚ. Potvrzení o vzniku oprávnění má formu osvědčení a ČTÚ ho vydává do deseti dní ode dne doručení oznámení.

Podmínky provozování poštovních služeb upravuje ZPSL (a na něj navazující vyhlášky), přičemž je třeba pro úplnost upozornit na to, že je v rámci terminologie ZPSL rozdíl mezi provozovatelem poštovních služeb a držitelem poštovní licence. Držitelem poštovní licence je v současnosti (přesněji do roku 2023) pouze ČP. I držitel poštovní licence je provozovatelem poštovních služeb, nicméně má právě v souvislosti s poštovní licencí další povinnosti, především povinnost zajišťovat základní poštovní služby (srov. § 21 a § 33 ZPSL), dále např. umožnit dalším provozovatelům poštovních služeb transparentním a nediskriminačním způsobem přístup k jím provozovaným prvkům poštovní infrastruktury a ke zvláštním službám souvisejícím s provozováním poštovní infrastruktury (srov. § 34 ZPSL), poskytovat základní služby za nákladově orientované ceny (srov. § 33 odst. 5 ZPSL) apod. Jinými slovy, hovoří-li ZPSL o provozovateli poštovních služeb, týká se to všech provozovatelů poštovních služeb včetně ČP, hovoří-li o držiteli poštovní licence, týká se to pouze ČP. Rovněž NSS v Rozhodnutí rozšířeného senátu uvedl, že ZPSL dopadá na všechny provozovatele poštovních služeb a nikoli pouze na držitele poštovní licence (k odlišení obou subjektů viz výše).

Jakkoliv to potom ZPSL nestanoví výslovně, uvádí rozšířený senát NSS, že poštovní služby jsou poskytovány na základě poštovní smlouvy (srov. bod 59 odůvodnění Rozhodnutí rozšířeného senátu). Poštovní smlouvu definuje § 5 odst. 1 ZPSL, když stanoví, že „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. Za poštovní smlouvu se považuje jakákoliv smlouva, jejímž předmětem je poskytnutí poštovní služby.“ NSS rovněž uvádí, že „každý podnikatel, který uzavírá smlouvy obsahově odpovídající poštovní smlouvě, tak poskytuje poštovní služby, je tedy provozovatelem poštovní služby“ (srov. bod 71 odůvodnění Rozhodnutí rozšířeného senátu). Poštovní smlouva je pak dle názoru rozšířeného senátu NSS zvláštním

soukromoprávním smluvním typem, přičemž pouze na některé otázky je možné aplikovat subsidiárně ustanovení OZ. Pro kvalifikaci určité smlouvy jako smlouvy poštovní není rozhodné, jak smlouvu strany pojmenovaly, jelikož ustanovení § 5 odst. 1 ZPSL je normou kogentní, vycházející z objektivních kritérií a vylučující dispozici smluvních stran s tím, zda se v případě smlouvy splňující podstatné náležitosti poštovní smlouvy bude o poštovní smlouvu jednat, či nikoliv.

Některé nedostatky Rozhodnutí rozšířeného senátu

Skutečnost, že je trh poštovních služeb liberalizovaným odvětvím, na jedné straně umožňuje konkurenci v tomto sektoru (což působí příznivě na kvalitu a ceny poskytovaných služeb), na druhé straně musí být okruh subjektů poskytujících poštovní služby zákonem nějak vymezen⁷ a toto vymezení může zahrnout i subjekty, které o trh poštovních služeb fakticky nejeví zájem, přičemž těmito subjekty mohou být i zasilatelé. Kdy se zasilatelů (a jiných subjektů) právní úprava provozování poštovních služeb týká, musel vyložit právě rozšířený senát NSS.

NSS se s otázkou odlišení zasilatelství a provozování poštovních služeb vypořádal (nikoli detailně) v bodě 60 odůvodnění Rozhodnutí rozšířeného senátu, když uvedl: „Není ani pravda, že by tato definice znemožňovala rozlišit poštovní službu například od zasilatelství. ... 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.“ Tomuto závěru lze vytknout několik nedostatků, které jsou do značné míry zaviněné právní úpravou, kterou měl NSS k dispozici.

První spornou otázkou či spíše nedostatkem odůvodnění Rozhodnutí rozšířeného senátu je otázka již v úvodu tohoto článku zmíněného samovstupu. Ke sjednocení výkladové praxe a především k posílení právní jistoty recipientů právní normy by bylo nepochybně vhodné, aby se NSS v odůvodnění s otázkou

⁷ Např. pro potřeby kontroly povinností stanovených s ohledem na citlivost poštovních služeb (poštovní tajemství, nezbytnost pro chod státu, široký dopad na spotřebitele apod.).

samovstupu vypořádal. Jakkoliv zde NSS řešil otázku práva veřejného – tedy oprávnění k výkonu určité podnikatelské činnosti, nelze nevidět, že zasílatelství se realizuje nejčastěji právě prostřednictvím zasílatelské smlouvy podle § 2471 a násl. OZ, nikoli podle smlouvy o zprostředkování podle § 2445 a násl. OZ, jak NSS uvádí. Činnost v rámci zasílatelství pak není pouze o obstarání přepravy (či řečeno s NSS dle Nařízení vlády o jejím zprostředkování), ale může v sobě zahrnovat i poskytování přepravních služeb, přičemž § 2474 OZ nikterak neřeší, zda zasílatel k tomuto přistoupí z provozních důvodů na straně obstaraného dopravce nebo čistě z vlastní vůle a tudíž jej v tomto nikterak neomezuje. Pravdou ovšem zůstává, že rovněž institut samovstupu se setkává ze strany zasílatelů s určitým nepochopením. Předmětem zasílatelské smlouvy je vždy obstarání přepravy, jako podstatná náležitost této smlouvy (srov. § 2471 odst. 1 OZ), zatímco provedení přepravy je definičním znakem smlouvy přepravní (a náplní činnosti subjektu, který z pohledu veřejného práva provozuje dopravu). Měli být tedy realizováno zasílatelství uzavřením zasílatelské smlouvy ve smyslu OZ, musí závazek zasílatele spočívat v obstarání přepravy zásilky, nikoli v provedení přepravy⁸. Zda následně dojde k samovstupu, již na celé věci nic nemění (a je zcela nepodstatné, zda se takto zasílatel rozhodne krátce po uzavření smlouvy, nebo těsně před tím, než má přeprava zásilky započít), jelikož mezi stranami byla tímto uzavřena zasílatelská smlouva, přičemž ustanovení § 2474 OZ dává zasílateli „pouze“ právo jednostranně měnit uzavřenou smlouvu co do zasílatelstvím poskytovaného plnění z této smlouvy. Subjekt, který se ve smlouvě zavazuje provést přepravu, tak neuzavírá smlouvu zasílatelskou⁹ a z pohledu veřejného práva nevykonává zasílatelství. S řečeným však souvisí úzce i otázka, zda tím, že se určitý subjekt zaváže pouze k obstarání přepravy, vyloučí možnost, aby na něj bylo pohlíženo jako na provozovatele poštovních služeb, přičemž lze učinit bohužel závěr, že bez dalšího nikoliv – provozovatelem poštovních služeb je totiž ten, kdo vykonává alespoň jednu ze služeb uvedených v § 2 odst. 1 písm. a) ZPSL, přičemž přeprava je jen jednou z nich a samotná přeprava poštovních zásilek není poštovní službou.

Druhým nedostatkem je ponechání stranou bližšího vymezení poštovní zásilky ze strany NSS, když dle

názoru autora rozdíl mezi provozovatelem poštovních služeb a zasílatelstvím (či dopravcem) se netýká ani tak toho, co kdo dělá (přičemž povaha jejich činností se může i překrývat – zasílatel zprostředkuje/obstará přepravu a v rámci samovstupu přepravu i provede, dopravce přepravu provede, provozovatel poštovních služeb poskytuje poštovní služby včetně přepravy a na základě poštovní smlouvy se zavazuje, že zásilku „dodá“), ale spíše čeho se takováto činnost týká. Zatímco činnost dopravce či zasílatele se týká jakékoliv zásilky, činnost provozovatele poštovních služeb se týká poštovní zásilky a právní úprava provozování poštovních služeb je tak ve vztahu k právní úpravě provozování zasílatelství či dopravy úpravou speciální, tedy s užším rozsahem použití. Definiční poštovní zásilky nabízí § 2 odst. 1 písm. b) ZPSL, když stanoví, že poštovní zásilkou je „adresná zásilka v konečné podobě, ve které má být provozovatelem dodána; poštovní zásilkou se rozumí i poštovní balík“. Důvod doplnění věty za středníkem o tom, že se zásilkou rozumí i poštovní balík, je pak poněkud nejasný a toto doplnění je ve svém důsledku matoucí, jelikož i přes zákonodárcem deklarovanou snahu vyjasnit, že zásilkou je též poštovní balík¹⁰, vyvstala v důsledku doplnění této věty naopak otázka, zda zásilkou je každý balík, nebo pouze ten, který je adresný a je „v konečné podobě“. Autor se kloní k závěru, že i balík, má-li být poštovní zásilkou, musí splňovat její definiční znaky podle věty před středníkem.

K vyjasnění definice poštovní zásilky je ovšem potřeba dále blíže vymezit, kdy je zásilka adresná a kdy je v konečné podobě. Co se týče kritéria adresnosti, bylo v literatuře uvedeno, že v případě adresné zásilky jde o takovou zásilku, která je určena konkrétní osobě nebo konkrétní skupině osob, přičemž adresa nemusí být na zásilce přímo uvedena¹¹. Takovýto závěr by bylo lze učinit gramatickým výkladem definice poštovní zásilky provedené ZPSL, jak je tato uvedena výše, nicméně tato definice má svůj základ v ustanovení čl. 2 odst. 6 Poštovní směrnice v platném znění. Zde již z gramatického hlediska není situace tak jednoznačná, když české znění této směrnice hovoří (paradoxně) o zásilce s adresou (stejně jako např. znění francouzské, španělské či polské), zatímco o zásilce adresné (či adresované) hovoří např. znění německé, anglické či slovenské. Zmíněný literaturou prezentovaný názor na adresnost zásilky ve smyslu identifikovatelnosti příjemce může

⁸ Na kvalifikaci smlouvy nicméně nezmění nic ustanovení smlouvy nebo obchodních podmínek, které opakuje ustanovení § 2474 OZ, a to buď doslovně nebo jej parafrázuje.

⁹ A autor by mohl vzpomenout celé řady případů, kdy revidoval smlouvy označené jako zasílatelské, z nichž vyplývala řada dobrých důvodů, proč tuto smlouvu posoudit jako přepravní a nikoli zasílatelskou.

¹⁰ K některým důvodům srov. např. BUZEK, L. *Zákon o poštovních službách. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 25 a násl.

¹¹ BUZEK, L. *Zákon o poštovních službách. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 24.

najít sice oporu v tvrzení, že se jedná o úpravu nad rámec Poštovní směrnice, takovýto přístup naráží ovšem na své limity v tom, že pokud bychom tomuto názoru přisvědčili, pak je každá paleta a každý kontejner poštovní zásilkou a v podstatě každý dopravce a zasílatel provozovatelem poštovních služeb, zvláště pokud bychom měli přijmout názor, že hmotnost poštovní zásilky není nikterak omezena¹², kterýžto přístup však zjevně nenaplnuje cíl dané úpravy. Pro požadavek, aby byla adresa uvedena na poštovní zásilce, pak kromě všeobecného vnímání poštovních zásilek jako zásilek s adresou (tedy s ohledem na právní jistotu recipientů právních norem), hovoří i existence poštovního tajemství. Je-li totiž na zásilce uvedena adresa příjemce, pak je tato zásilka přiřaditelná ke konkrétní osobě a to v podstatě kýmkoliv, ve veřejném prostoru se tudíž pohybuje písemnost či zboží, u něž může každý snadno zjistit, komu patří. V takovém případě je tedy třeba, aby byla ohledně nakládání se zásilkou zachována určitá obezřetnost. Pokud však je totožnost příjemce zjistitelná pouze z interního systému doručující osoby, nebo z doprovodných přepravních dokumentů, takovýto požadavek zde urgentně nevystává.

Co se týče požadavku na zásilku v „konečném stavu“, lze zde souhlasit s názorem literatury o tom, že jde o takovou zásilku, která má být dodána příjemci ve stejném stavu, jako byla podána provozovateli poštovních služeb (zda se k příjemci již v tomtéž stavu skutečně dostane, není rozhodující)¹³. Poštovní zásilka tedy není taková zásilka, která by měla být ještě např. dodatečně upravována či balena.

Rozhodnutí rozšířeného senátu lze tedy vytknout, že se blíže nezabýval vymezením poštovní zásilky a to jak co do požadavku na uvedení adresy na zásilce, tak i co do požadavku na její hmotnost. Na odpovědi na tyto otázky bychom ovšem překvapivě nemuseli čekat dlouho, když v návaznosti na Rozhodnutí rozšířeného senátu uložil NSS ve věci 4 As 154/2020 dne 24. 9. 2021 Městskému soudu v Praze, aby se zabýval otázkou hmotnosti zásilky pro potřeby jejího zařazení do kategorie poštovní zásilky (balíku). Autor je toho názoru, že by měla být zlomová hranice u váhy 10 kilogramů, jelikož služba dodání poštovních balíků do 10 kg je službou základní podle § 3 odst. 1 písm. b) ZPSL, kterou má povinnost poskytovat držitel poštovní licence a cílem liberalizace trhu poštovních služeb je zajistit konkurenční služby ke službám, které držitel poštovní licence poskytuje.

Některé důsledky postavení provozovatele poštovních služeb

Bez ohledu na to, zda jsou poštovní služby ve smyslu ZPSL poskytovány zasílatelům či dopravcem, vystanou takovéto osobě v důsledku takovéto činnosti určité povinnosti, ale rovněž určitá práva, o nichž by bylo dobré se na tomto místě alespoň ve stručnosti zmínit. První povinností je samozřejmě povinnost registrace u ČTÚ podle § 18 ZPSL, jak již bylo zmíněno výše. Provozovatel poštovních služeb je pak dále povinen v každé své provozovně a rovněž způsobem umožňujícím dálkový přístup zveřejnit své poštovní podmínky a tím nabízí veřejnosti uzavření poštovní smlouvy (§ 4 ZPSL). Co pak ovšem může být pro subjekty mimo poštovníctví poněkud překvapivé, je skutečnost, že provozovatel poštovních služeb je povinen uzavřít poštovní smlouvu s každým, kdo v mezích poštovních podmínek a způsobem v nich uvedeným uzavření této smlouvy požaduje. Důsledkem (a nikoli definičním znakem – srov. bod 75 odůvodnění Rozhodnutí rozšířeného senátu) postavení provozovatele poštovních služeb je tedy tzv. smluvní přímus.

Odchylně oproti dopravci a především oproti zasílateli je rovněž vymezen rozsah odpovědnosti provozovatele poštovních služeb. Provozovatel poštovních služeb odpovídá za škodu v době od poštovního podání zásilky, do okamžiku jejího dodání či vrácení (§ 12 odst. 2 ZPSL). Odpovědnost provozovatele poštovních služeb je tedy v tomto případě objektivní, přičemž v rámci § 12 ZPSL je stanovena rovněž řada liberálních důvodů, kterých se provozovatel poštovních služeb může dovolávat ve snaze se své odpovědnosti zprostit (škoda způsobená neodvratitelnou událostí, odesílatelům nebo příjemcem, zvláštní povahou obsahu zásilky apod.). Výše náhradové povinnosti je potom upravena v § 13 ZPSL, přičemž v základním rozsahu odpovídá provozovatel poštovních služeb za přímou škodu na zásilce, tedy za škodu vzniklou ztrátou zásilky, jejím poškozením nebo úbytkem jejího obsahu. Při kalkulaci náhrady se vychází z ceny zásilky v místě jejího podání. Limitem pro náhradu škody je pak právě cena zásilky, nicméně § 13 ZPSL umožňuje sjednat vyšší limit či dokonce paušální náhradu škody. V případě úbytku či poškození zásilky může být uhrazena jen cena za opravu zásilky, pokud se provedení opravy jeví jako účelné. I v případě náhrady škody provozovatelem poštovních služeb

¹² BUZEK, L. *Zákon o poštovních službách. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 26.

¹³ BUZEK, L. *Zákon o poštovních službách. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 25. Paradoxně zde autor komentáře uvádí, že v konečném stavu není zásilka, která musí být opatřena adresou.

přichází v úvahu prolomení omezení výše (rozsahu) náhrady škody v případě tzv. kvalifikovaného zavinění.

Pokud se zasílatel nebo dopravce ocitnou v postavení provozovatele poštovních služeb, vyžádá si tato změna rovněž zásah do interních procesů těchto subjektů, jelikož ZPSL obsahuje např. odchylnou úpravu v případě dispozičního oprávnění (§ 7), otevření zásilků (§ 8) – což úzce souvisí s poštovním tajemstvím, které je provozovatel poštovních služeb povinen zachovávat (§ 16), prodeje či zničení poštovní zásilků (§ 9 a 10), vyřízení reklamace (§ 6a) atd.

Samostatnou kapitolou je pak povinnost provozovatele poštovních služeb vyhovět žádosti ČTÚ o informace, které jsou nezbytné pro plnění úkolů v jeho působnosti (§ 32a ZPSL). ČTÚ rovněž poměrně často provádí kontroly plnění povinností ze strany provozovatelů poštovních služeb.

I postavení provozovatele poštovních služeb je mince o dvou stranách a kromě celé řady povinností skýtá tato činnost rovněž určitá oprávnění. Tím patrně nejzajímavějším je možnost sjednání tzv. přístupové smlouvy s ČP podle § 34 ZPSL. Prostřednictvím přístupové smlouvy se v praxi realizuje liberalizace trhu poštovních služeb, když na základě této smlouvy má provozovatel poštovních služeb právo na přístup k prvkům poštovní infrastruktury a ke zvláštním službám souvisejícím s provozováním poštovní infrastruktury držitele poštovní licence. Přístupová smlouva je smlouvou soukromoprávní, jelikož jak držitel poštovní licence (ČP) tak i provozovatel poštovních služeb vystupují jako soukromoprávní subjekty. Návrh smlouvy je držitel poštovní licence povinen uveřejnit na svých internetových stránkách, přičemž ČTÚ může rozhodnout o tom, že držitel poštovní licence je povinen návrh smlouvy změnit a to i bez podnětu, z moci úřední. To ovšem neznamená, že by o návrhu smlouvy o přístupu nešlo vyjednávat, nicméně v případě sporu o obsah takovéto smlouvy je k rozhodování příslušný ČTÚ, který tak činí ve sporném správním řízení podle § 141 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „SŘ“), a uzavření smlouvy se v takovém případě může značně protáhnout. Pro zasílatele či dopravce, kteří by se stali provozovateli poštovních služeb, pak může být přístupová smlouva zajímavá z toho důvodu, že umožňuje podávání

balíkových zásilek přes přístupovou smlouvu k doručení ČP, přičemž ČP je oprávněna účtovat za tyto služby pouze tzv. nákladově orientovanou cenu, která sestává z nákladů na tuto službu a přiměřeného zisku, který je stanoven v § 6 vyhlášky č. 465/2012 Sb., o způsobu vedení oddělené evidence nákladů a výnosů držitele poštovní licence, a to ve výši 6,36 % ekonomicky oprávněných nákladů. Pro zasílatele (a dopravce) tak může přístupová smlouva představovat doplněk k jejich vlastní síti, či určité záložní řešení v případě problémů¹⁴.

Shrnutí závěrem

Z uvedeného vyplývá, že zasílatel by především neměl uzavírat smlouvu, z níž by vyplývalo, že přepravu sám provede, jelikož v takovém případě se nejedná o zasílatelství (a ani o smlouvu zasílatelskou ve smyslu OZ), jakkoliv jej samotný závazek k provedení přepravy bez souvisejícího závazku k provedení jiné poštovní služby ve smyslu § 2 odst. 1 písm. a) ZPSL ještě nekvalifikuje jako provozovatele poštovních služeb, byť by se týkal poštovní zásilků. Podobně dopravce, který se zaváže toliko k přepravě poštovní zásilků, aniž by zároveň poskytoval některou ze služeb uvedených v § 2 odst. 1 písm. a) ZPSL, nebude provozovatelem poštovních služeb. Týká-li se činnost zasílatele zásilek menší hmotnosti (elektronika, knihy, nářadí, datové nosiče apod.) přepravovaných především s adresou uvedenou na obalu zásilků, měly by tyto subjekty zvážit, zda nenaplnějí podmínky pro to, aby byly považovány za provozovatele poštovních služeb a pokud ano, měly by přistoupit k registraci u ČTÚ a přenastavit své interní procesy, stejně jako vést jednání se svou pojišťovnou, u níž mají pojištěnou odpovědnost z výkonu své činnosti. Do budoucna se pak jeví jako vhodné, aby byla blíže specifikována poštovní zásilka a to rovněž co do hmotnosti či jiných parametrů a aby bylo vyjasněno, zda je ke kvalifikaci poštovní zásilků nezbytné, aby na ní byla uvedena adresa či nikoliv.

«

¹⁴ Lze snad jen dodat, že aktuálně je soudy řešena otázka, zda je ČTÚ oprávněn rovněž měnit smlouvu o přístupu v jejím průběhu na návrh některé smluvní strany. Řešena je aktuálně soudy rovněž otázka, zda jsou k soudnímu přezkoumání rozhodnutí ČTÚ o přístupové smlouvě povolány soudy správního soudnictví podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, nebo civilní soudy podle části V. zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu.