

**Karlova Univerzita v Praze  
Právnická fakulta**

**Liberalizace poštovních služeb podle  
evropského a českého práva**

Disertační práce

předložil

**Štěpán Svoboda**

září 2010

**Doktorand:** JUDr. Štěpán Svoboda, LL.M., M.A.

Kontaktní adresa: Vilová 1371, Poděbrady 290 01  
Telefon: +420 737 30 54 33  
Email: [stepan.svoboda@gmail.com](mailto:stepan.svoboda@gmail.com)

**Školitel:** Prof. JUDr. Luboš Tichý, CSc.

**Název disertační práce:** Liberalizace poštovních služeb podle evropského a českého práva  
*(Liberalisation of postal services under the European and Czech law)*

**Datum předložení:** 3. října 2010

# Čestné prohlášení

Prohlašuji, že jsem tuto disertační práci zpracoval samostatně a že jsem vyznačil prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpal, způsobem ve vědecké práci obvyklým.

V Praze dne 27. září 2010



---

Štěpán Svoboda

*mým rodičům*

## **Poděkování:**

Svému školiteli, váženému panu prof. JUDr. Luboši Tichému, CSc., děkuji za cenné rozhovory k tématu mé disertační práce a jejího odborné vedení a směřování.

Konzultace s váženým panem prof. Dr. Joachim Jickeli, vedoucím Institutu für Wirtschafts- und Steuerrecht einschließlich Wirtschaftsstrafrecht při Právnické fakultě Univerzity Christiana Albrechta v Kielu v Německu mi poskytly další znalosti a zkušenosti, které jsem použil při řešení problémů analyzovaných v této disertační práci.

Dále bych rád poděkoval za konzultace a vynikající připomínky k tématu práce nedávno zesnulé paní doktorce advokátce JUDr. Jindřišce Munkové, jakož i panu advokátu JUDr. Tomáši Čihulovi, LL.M. Eur., PhD., které podstatně přispěly ke zkvalitnění díla.

Můj dík patří také Institutu Walthera Schückinga – Institut pro mezinárodní a evropské právo při Univerzitě Christiana Albrechta v Kielu, Max-Planck-Institutu für ausländisches und internationales Privatrecht v Hamburku, Německo, University of Limerick v Irsku, Centrální knihovně Evropské Komise, i specializované knihovně Generálního ředitelství pro hospodářskou soutěž, jejichž knihovny a vědecká pracoviště mi při sepsání práce poskytly vynikající studijní možnosti.

Rád bych poděkoval i vážené absolventce Právnické Fakulty Bělehradské Univerzity v Srbsku, Biljaně Pavlovič, za její duchovní podporu při dokončení této práce.

Za každou chybu obsaženou v práci týkající se obsahu nebo formy práce nesu samozřejmě veškerou odpovědnost sám.

Práce odráží právní stav k 31. červenci 2010. K pozdějšímu vývoji v legislativě či judikatuře, jakož i k literatuře vydané po tomto datu nemohlo být přihlédnuto.

## Obsah:

<b>1.</b>	<b>Úvod</b>	<b>28</b>
1.1	Primární základy práva liberalizace hospodářských sektorů v EU	28
1.2	Čl. 106 SFEU v procesu liberalizace	33
1.2.1	Ustanovení čl. 106 odst. 1 Smlouvy FEU	34
1.2.2	Ustanovení čl. 106 odst. 2 Smlouvy FEU	37
1.2.2.1	Přímý účinek čl. 106 odst. 2	38
1.2.2.2	Aplikace čl. 106 odst. 2	39
1.2.2.2.1	Ospravedlnění použití výjimky	39
a)	vymezení služeb obecného hospodářského zájmu	40
b)	test nezbytnosti	40
c)	test přiměřenosti	41
1.2.2.2.2	Kontrola evropskými orgány	42
a)	dvě roviny kontroly	42
aa.	pověření zvláštním úkolem	42
ab.	ospravedlnitelnost zvláštního režimu	43
b)	facit	43
1.2.2.2.3	Legislativní činnost	44
1.2.2.2.4	Důkazní břemeno	45
1.2.3	Ustanovení čl. 106 odst. 3 Smlouvy FEU	47
1.3	Související ustanovení čl. 14	48
1.3.1	Historie vzniku	49
1.3.2	Výklad ustanovení čl. 14	50
1.3.2.1	Nezměněná funkce čl. 106?	50
1.3.2.2	Posun ve výkladu čl. 106?	51
1.3.3	Funkce ustanovení čl. 14	51
1.3.4	Facit	52
1.4	Shrnutí	53
<b>2.</b>	<b>Obecné schéma liberalizačního procesu</b>	<b>54</b>
2.1	Rizikové jednání monopolu	55
2.1.1	Autonomní protisoutěžní chování	56
2.1.2	Protisoutěžní chování iniciované státem	58
2.1.2.1	Nepřiměřené, diskriminační stanovení ceny, jiné formy diskriminace	58
2.1.2.2	Zjevná nezpůsobilost uspokojit poptávku	59
2.1.2.3	Rozšíření monopolu na sousední oddělené trhy	60
2.1.2.4	Střet zájmů	62
2.1.2.5	Omezení či odmítnutí dodávek, odmítnutí přístupu	64
2.1.2.6	Nečinnost státu	65
2.2	Rizikové soutěžní chování konkurence	67
2.2.1	Riziko nedostupnosti služeb	67
2.2.2	Riziko cream-skimming	68
2.3	Charakter liberalizovaného poštovního trhu	71
2.3.1	Geografické vymezení relevantního trhu	71
2.3.2	Výrobníkové vymezení relevantního trhu	72
2.3.3	Upstreamová a downstreamová část trhu	74
2.4	Shrnutí	74
<b>3.</b>	<b>Ekonomické aspekty regulace poštovního monopolu</b>	<b>76</b>
3.1	Úvod do problému	76
3.1.1	Chování podniků v polypolním trhu	77
3.1.2	Tržní chování monopolu (kartelu)	80
3.1.3	Alokační efektivnost monopolu a polypolu	84
3.2	Shrnutí	85
<b>4.</b>	<b>Problematika univerzální poštovní služby</b>	<b>87</b>
4.1	Úvod do problému	87
4.2	Definice služeb obecného hospodářského zájmu	88

4.2.1	Služby obecného zájmu.....	89
4.2.2	Služby obecného hospodářského zájmu.....	90
4.2.3	Veřejná služba .....	92
4.2.3.1	Charakteristika veřejné služby.....	93
4.2.3.2	Vztah k hospodářské soutěži.....	94
4.2.3.3	Vztah k evropskému právu.....	96
4.2.4	Daseinsvorsorge .....	97
4.2.5	Rozlišení hospodářských a nehospodářských služeb.....	98
4.2.5.1	Neexistence definice.....	99
4.2.5.1.1	Hospodářská činnost.....	99
a)	výkon činnosti.....	100
b)	výsostná moc.....	100
c)	možnost dosažení zisku.....	101
d)	definice hospodářské činnosti.....	102
4.2.5.2	Nová definice SOHZ? .....	102
4.3	Univerzální služba.....	106
4.3.1	Rozlišovací kritéria univerzální a jiné služby .....	112
4.3.1.1	Telekomunikace.....	113
4.3.1.2	Energetika.....	113
4.3.1.3	Univerzální služba v úpravě poštovního práva .....	115
4.3.2	Napětí v definici univerzální služby .....	116
4.4	Shrnutí.....	118
<b>5.</b>	<b>Česká pošta jako veřejný podnik.....</b>	<b>120</b>
5.1	Úvod do problému.....	120
5.2	Definice veřejného podniku.....	120
5.3	Definice zvláštních a výlučných práv.....	122
5.3.1	Státní opatření v definici čl. 106 Smlouvy FEU.....	123
5.3.1.1	Opatření k úpravě vztahu se třetími subjekty.....	124
5.3.1.2	Opatření udělující podnikům výlučná či zvláštní práva.....	124
5.4	Status České pošty, s.p. a její tržní postavení.....	126
5.4.1	Tržní postavení .....	126
5.4.2	Aplikace Automec principu .....	127
5.4.3	Aplikace principu dobré správy .....	128
5.4.4	Případová studie .....	129
5.5	Shrnutí.....	131
<b>6.</b>	<b>Použití evropských předpisů na liberalizaci poštovních služeb .....</b>	<b>132</b>
6.1	Úvod do problému.....	132
6.2	Počátky liberalizace .....	132
6.2.1	Aktivita Komise.....	134
6.2.2	Počáteční legislativní úsilí.....	135
6.3	Základní charakteristika první poštovní směrnice .....	137
6.4	Základní charakteristika druhé poštovní směrnice.....	139
6.5	Poštovní služby podle evropského práva .....	140
6.5.1	Definice poštovních služeb .....	141
6.5.2	Definice univerzální služby .....	141
6.5.3	Vyhrazené a nevyhrazené služby .....	143
6.5.3.1	Úprava ve směrnici č. 97/67 .....	143
6.5.3.2	Úprava ve směrnici č. 2002/39 .....	147
6.5.4	Rozšíření vyhrazených služeb .....	151
6.5.4.1	Nové služby.....	153
6.5.4.1.1	Kritéria vymezení nových služeb.....	155
a)	definice poštovní služby.....	155
b)	vymezení relevantního trhu.....	157
aa.	výrobní relevantní trh.....	158
ab.	geografický relevantní trh.....	162
6.5.4.2	Přeshraniční zásilky .....	163
6.5.4.2.1	Odchozí přeshraniční zásilky .....	163
6.5.4.2.2	Příchozí přeshraniční zásilky .....	164
a)	sjednání v zahraničí.....	164

b)	riziko obcházení monopolu.....	166
c)	modelová situace.....	167
6.5.4.3	Vázání různých poštovních služeb.....	168
6.5.4.4	Rozšíření rezervované oblasti legislativním aktem .....	168
6.6	Shrnutí .....	172

## **7. Liberalizace poštovních služeb v judikatuře ESD .....175**

7.1	Počátky evropské judikatury.....	177
7.1.1	<i>Postavení monopolu v evropském rámci</i> .....	177
7.1.1.1	Rozhodnutí ve věci Sacchi .....	177
7.1.1.1.1	<i>Skutkový stav</i> .....	177
7.1.1.1.2	<i>Rozhodnutí soudu</i> .....	178
7.1.1.2	Rozhodnutí ve věci Terminal Equipment.....	179
7.1.1.2.1	<i>Skutkový stav</i> .....	179
7.1.1.2.2	<i>Rozhodnutí soudu</i> .....	179
7.1.1.3	Rozhodnutí ve věci Corbeau .....	179
7.1.1.3.1	<i>Skutkový stav</i> .....	180
7.1.1.3.2	<i>Rozhodnutí soudu</i> .....	180
	a) existence monopolu.....	180
	b) rozsah monopolu.....	181
	c) změna rozsahu monopolu.....	182
	d) tzv. nové služby.....	183
7.1.1.4	Rozhodnutí ve věci Almelo .....	183
7.1.1.4.1	<i>Skutkový stav</i> .....	183
7.1.1.4.2	<i>Rozhodnutí soudu</i> .....	183
7.1.2	<i>Pověření zvláštními úkoly</i> .....	184
7.1.2.1	Rozhodnutí ve věci Corbeau a Almelo .....	184
7.1.2.2	Rozhodnutí ve věci energetických monopolů.....	185
7.1.2.2.1	<i>Skutkový stav</i> .....	185
7.1.2.2.2	<i>Rozhodnutí soudu</i> .....	186
7.1.3	<i>Facit</i> .....	187
7.2	Judikatura k poštovním službám .....	188
7.2.1	<i>Ospravedlnění použití výjimky</i> .....	188
7.2.1.1	Rozhodnutí ve věci dohody REIMS.....	188
7.2.1.1.1	<i>Skutkový stav</i> .....	188
7.2.1.1.2	<i>Rozhodnutí soudu</i> .....	189
7.2.1.2	Rozhodnutí ve věci Chronopost.....	189
7.2.1.2.1	<i>Skutkový stav</i> .....	190
7.2.1.2.2	<i>Rozhodnutí soudu</i> .....	191
	a) státní podpora .....	191
	b) zneužití dominantního postavení .....	193
7.2.1.2.3	<i>Konečné rozhodnutí Soudního dvora</i> .....	193
7.2.1.2.4	<i>Exkurs – rozhodnutí ve věci Altmark</i> .....	194
	a) skutkový stav.....	194
	b) rozhodnutí soudu.....	194
7.2.1.3	Rozhodnutí ve věci Deutsche Post .....	195
7.2.1.3.1	<i>Skutkový stav</i> .....	195
7.2.1.3.2	<i>Rozhodnutí soudu</i> .....	196
7.2.2	<i>Financování poštovních služeb</i> .....	197
7.2.2.1	Rozhodnutí ve věci TNT Traco .....	197
7.2.2.1.1	<i>Skutkový stav</i> .....	197
7.2.2.1.2	<i>Rozhodnutí soudu</i> .....	198
7.2.2.2	Rozhodnutí ve věci TNT Post UK Ltd.....	199
7.2.2.2.1	<i>Skutkový stav</i> .....	199
	a) liberalizace poštovních služeb ve Velké Británii .....	199
	b) předmět sporu .....	200
7.2.2.2.2	<i>Rozhodnutí soudu</i> .....	201
7.2.3	<i>Rozsah poštovního monopolu</i> .....	202
7.2.3.1	Rozhodnutí ve věci Asempre.....	203
7.2.3.1.1	<i>Skutkový stav</i> .....	203
7.2.3.1.2	<i>Rozhodnutí soudu</i> .....	203
7.2.3.2	Rozhodnutí ve věci španělské mezinárodní pošty .....	204
7.2.3.2.1	<i>Skutkový stav</i> .....	204
7.2.3.2.2	<i>Rozhodnutí soudu</i> .....	205
7.2.3.3	Rozhodnutí ve věci slovenské hybridní pošty .....	206



7.2.3.3.1	Skutkový stav .....	207
7.2.3.3.2	Právní analýza Komise .....	208
	a) liberalizace de jure a de facto .....	208
	b) hybridní pošta jako nová služba .....	209
	c) rozšíření poštovního monopolu .....	209
	d) ospravedlnění použití čl. 106 odst. 2 .....	211
7.2.3.3.3	Facit .....	211
7.2.4	Shrnutí .....	212
<b>8.</b>	<b>Právní úprava poštovních služeb v České republice .....</b>	<b>214</b>
8.1	Úvod do problému .....	214
8.2	Stručný historický nástin .....	214
8.3	Důsledky původní koncepce .....	215
8.4	Současná právní úprava .....	218
8.4.1	Poštovní služby podle českého práva .....	218
8.4.1.1	Druhy služeb směřující k dodání zásilky .....	219
8.4.1.1.1	Definice poštovní služby .....	219
8.4.1.1.2	Rozsah poštovního monopolu .....	219
8.4.1.1.3	Kategorie služeb směřujících k dodání zásilky .....	221
8.4.1.1.4	Oprávnění k poskytování poštovních služeb .....	223
8.4.1.1.5	Vývojové tendence .....	223
8.4.1.2	Vymezení všeobecných poštovních služeb .....	226
8.5	Shrnutí .....	229
<b>9.</b>	<b>Plně liberalizovaný poštovní trh .....</b>	<b>231</b>
9.1	Úvod do problému .....	231
9.2	Základní charakteristika třetí poštovní směrnice .....	233
9.3	Financování všeobecné poštovní služby .....	235
9.3.1	Úvod .....	235
9.3.2	Náklady univerzální služby .....	236
9.3.2.1	Rozdílnost nákladů .....	237
9.3.2.2	Výpočet nákladů .....	241
9.3.2.2.1	Eliminace čistých nákladů .....	241
9.3.2.2.2	Stanovení ceny vstupu na trh .....	242
9.3.2.2.3	Náklady výnosnosti .....	243
9.3.3	Existence nákladů univerzální služby? .....	244
9.3.3.1	Konkurenční výhody České pošty, s.p. ....	246
9.3.3.1.1	Požadavky univerzální služby .....	247
	a) Celostátní doručování .....	247
	b) Doručování šest dní v týdnu .....	247
9.3.3.1.2	Existence dominantního postavení .....	248
	a) situace ve Finsku a Švédsku .....	248
	b) situace ve Spojeném království .....	249
	c) situace v Německu .....	250
	d) situace v USA .....	251
	e) situace v Japonsku .....	252
9.3.3.1.3	Jednotná tarifní cena .....	252
9.3.3.1.4	Náklady veřejné poštovní sítě .....	253
9.3.3.1.5	Goodwill a know-how .....	253
9.3.3.2	Facit .....	254
9.3.4	Financování všeobecné poštovní služby .....	254
9.3.4.1	Státní podpora .....	255
9.3.4.1.1	Evropský systém zákazu státních podpor .....	256
9.3.4.1.2	Judikatura Ferring a Altmark Trans .....	257
9.3.4.1.3	Vztah čl. 107 odst. 1 a čl. 106 odst. 2 Smlouvy FEU .....	259
	a) závěry Generálního advokáta Légera .....	259
	b) závěry Generálního advokáta Jacobsa .....	260
	c) hodnocení a kritika .....	262
	d) řešení ve vztahu k použití čl. 106 odst. 2 .....	263
	aa. neexistence státní podpory .....	264
	ab. použití čl. 106 odst. 2 .....	264
	e) transparentnost vyrovnávací platby .....	267
9.3.4.1.4	Aplikovatelnost na poštovní služby .....	268
	a) právní úprava veřejných zakázek v EU .....	268

aa.	<i>použití na poštovní služby před plnou liberalizací</i>	269
ab.	<i>použití na poštovní služby po plné liberalizaci</i>	270
b)	řešení pro Českou republiku	271
9.3.4.2	Křížové subvencování	275
9.3.4.2.1	<i>Současná evropská právní úprava</i>	275
a)	incremental cost test	276
b)	stand-alone cost test	277
9.3.4.2.2	<i>Postoj Soudního dvora</i>	278
9.3.4.2.3	<i>Právní kvalifikace křížového subvencování</i>	278
a)	posouzení křížového subvencování podle čl. 102	279
aa.	<i>tzv. Akzo doktrína</i>	280
ab.	<i>diskriminace zákazníků</i>	281
ac.	<i>problematika společných nákladů</i>	282
ad.	<i>oblast poštovních trhů</i>	282
ae.	<i>rozhodovací praxe Komise</i>	284
b)	posouzení křížového subvencování podle čl. 107	286
9.3.4.2.4	<i>Právní úprava na plně liberalizovaném trhu</i>	288
9.3.4.3	Osvobození od DPH	290
9.3.4.4	Zřízení vyrovnávacího fondu	291
9.3.5	<i>Shrnutí</i>	293
9.4	Přístup do veřejné poštovní sítě	295
9.4.1	<i>Úvod</i>	295
9.4.2	<i>Evropská právní úprava</i>	296
9.4.2.1	Soutěž na upstream trhu	297
9.4.2.1.1	<i>Přístup do infrastruktury</i>	297
a)	jedinečnost infrastruktury	299
b)	ospravedlnitelnost zamezení přístupu	300
c)	vyločení soutěže na sekundárním trhu	300
9.4.2.1.2	<i>Zákaz diskriminace</i>	300
9.4.2.2	Nutnost regulovaného přístupu	301
9.4.2.2.1	<i>Rozvoj soutěže na upstreamové části trhu</i>	303
a)	legislativní návrh úpravy zajištění přístupu	304
b)	legislativní návrh úpravy ceny za přístup	305
c)	legislativní úprava ve vztahu k veřejným soutěžím	306
9.4.2.2.2	<i>Právní úprava technických otázek</i>	307
a)	přístup do doručovacího řetězce	308
b)	zajištění přímého kontaktu s adresátem	309
aa.	<i>přístup k poštovním schránkám</i>	309
ab.	<i>přístup k databázi adres</i>	310
ac.	<i>zpracování nesprávně doručených adres</i>	310
9.4.2.2.3	<i>Legislativní návrh úpravy mediace ČTÚ</i>	311
9.4.2.3	Soutěž na celém trhu	312
9.4.3	<i>Shrnutí</i>	313

## **10. Závěr.....315**

## Seznam literatury:

### Monografie

- Amato, Ehlermann*, EC Competition Law, A Critical Assessment, Hart Publishing Oxford, 2007
- Andresen*, Die Pflichten der EU Mitgliedstaaten zum Abbau versorgungspolitisch motivierter Marktinterventionen, Duncker & Humblot, Berlin, 2005
- Bauer*, Die mitgliedstaatliche Finanzierung von Aufgaben der Daseinsvorsorge und das Beihilfeverbot des EG-Vertrages, Nomos Baden-Baden, 2008
- Beard*, A Theory of Competitive Cross Subsidies, studie Auburn University, 2001
- Beato*, Cross Subsidies in Public Services: Some Issues, studie Inter-American Development Bank, 2000
- Bechtold, Bosch, Brinker, Hirsbrunner*, EG-Kartellrecht, Kommentar, Verlag C.H. Beck Mnichov, 2005
- Bellamy, Child*, European Community Law of Competition, Oxford University Press, 2008
- Bender und Kol.*, Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik, svazek 2, Vahlen, 6. vyd., 1995
- Bermann, Goebel, Davey, Fox*: European Union law, West Group Verl., 2. vyd., 2002
- Beutler, Bieber, Pipkorn, Streil*, Die Europäische Union, Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden, 5. vyd., 2001
- Bieber, Epiney, Haag*, Die Europäische Union, Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden, 6. vyd., 2005
- Blum, Logue*, State Monopolies under EC Law, John Wiley & Sons Ltd., England, 1998
- Biondi, Eeckhout, Flynn*, The Law of State Aid in the European Union, Oxford University Press, 2005, - mam v Pdy
- Bishop, Walker*, The Economics of EC Competition Law: Concepts, Application and Measurement, London, Sweet & Maxwell, 2002
- Boysen, Neukirchen*, Europäisches Beihilfenrecht und mitgliedstaatliche Daseinsvorsorge, Nomos Baden Baden, 2007
- Braun*, Der Zugang zu wirtschaftlicher Netzinfrastruktur, Centaurus, 2003
- Bruhns*, Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse im europäischen Binnenmarkt, disertace, Ruprecht – Karls Universität Heidelberg, 2001
- Bunte*, Kartellrecht. C.H.Beck, München, 2003
- Bureš, Krčmář, Drápal*, Občanský soudní řád I, II, Komentář, C.H.Beck, 7. vyd., 2006
- Burton, Kaserman, Mayo*, Common Costs and Cross-subsidies: Why Do Common Costs Appear So Large in Regulated Industries, Studie Marshallovi, Auburn a Georgetown Univerzity, září 2004
- Calliess, Ruffert*, Kommentar des Vertrages über die Europäische Union und des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, Luchterhand, 1999
- Cameron*, Competition in Energy Markets: Law and Regulation in the European Union, OXFORD University Press, 2002,
- Craig, De Búrca*, EU Law, Text, Cases And Materials, OXFORD University Press, 4. vyd., 2008
- Craig, De Búrca*, The Evolution of EU Law, OXFORD University Press, 1999, (cit. *Craig, De Búrca 1999*)
- Cremer, De Donder, Boldron, Joram, Roy*, Social costs and benefits of the universal service obligation in the postal market, studie, University of Toulous, 2007
- Crew, Kleindorfer*, Competition and Regulation in the Postal and Delivery Sector, Edward Elgar Publishing Limited, 2008, (cit. *Crew, Kleindorfer, 2008*)
- Crew, Kleindorfer*, Current Direction in Postal Reform, Kluwer Academic Publishers, 2000, (cit. *Crew, Kleindorfer, 2000*)
- Crew, Kleindorfer*, Emerging Competition in Postal and Delivery Sector, Kluwer Academic Publishers, 1999, (cit. *Crew, Kleindorfer, 1999*)
- Crew, Kleindorfer*, Liberalisation of Postal and Delivery Sector, Edward Elgar Publishing Limited, 2006, (cit. *Crew, Kleindorfer, Liberalisation 2006*)
- Crew, Kleindorfer*, Postal and Delivery Services: Delivering on Competition, Kluwer Academic Publishers, 2003 (cit. *Crew, Kleindorfer, 2003*)
- Crew, Kleindorfer*, Progress in the Competitive Agenda in the Postal and Delivery Sector, Edward Elgar Publishing Limited, 2009, (cit. *Crew, Kleindorfer, 2009*)
- Crew, Kleindorfer*, Progress Towards Liberalisation of the Postal and Delivery Sector, Edward Elgar Publishing Limited, 2006, (cit. *Crew, Kleindorfer, 2006*)
- Crew, Kleindorfer*, Regulatory and Economic Challenges in the Postal and Delivery Sector, Kluwer Academic Publishers, 2005 (cit. *Crew, Kleindorfer, 2005*)
- Crew, Kleindorfer, Campbell*, Handbook of Worldwide Postal Reform, Edward Elgar Publishing Limited, 2008, (cit. *Crew, Kleindorfer, Handbook 2008*)
- Danish Chamber of Commerce*, What is the cost of post Denmark ´s universal service obligation? studie, 2008 (cit. *Danish Chamber of Commerce, studie 2008*)
- Danwitz*, The Concept of State Aid in Liberalised Sectors, working paper European University Institute, č. 2008/28
- Dietl, Grütter, Lutzenberger*, Methods of Estimating the Cost of the Universal Service Obligation, studie University v Curychu, 2000
- Drápal, Krčmář, Bureš*, Občanský soudní řád – komentář, C.H. Beck, 7. vyd., 2006
- ECORYS Nederland BV*, Main Developments in Postal Sector (2006-2008), studie, září 2008 (cit. *Ecorys, studie 2008*)
- Ehlermann, Atanasiu*, European Competition Law Annual 2001: Effective Private Enforcement of EC Antitrust Law, Oxford – Portland Oregon, 2003,
- Eickhof*, Theorien des Markt- und Wettbewerbsversagens, Wirtschaftsdienst 1986
- Eliassen, From (ed.)*, The Privatisation of European Telecommunications, Ashgate Publishing Limited, 2007
- Emmerich*, Kartellrecht, C.H. Beck, München, 9. vyd., 2001

- Essebie*, Deinstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse und Wettbewerb, Nomos, C.H. Beck, Mnichov, 2004
- Europe Economics*, Business Model for a Dynamic and Successful Postal Market, studie, 2008
- Faull, Nikpay*, The EC Law of Competition, Oxford University Press, 2. vyd., 2007
- Fischer, Köck*, Europarecht, LINDE Wien, 3. vyd., 1997
- Führmeyer*, Quersubventionen als Problem des europäischen Wettbewerbsrechts, Nomos, Baden-Baden, 2004
- Geiger*, EG-Vertrag, Kommentar zu dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften, 2. vyd., C.H. Beck München, 1995
- Geradin*, The Liberalization of Postal Services in the European Union, Kluwer Law International, Hague, London, New York, 2002, (cit. *Geradin 2002*)
- Geradin*, The Liberalisation of State Monopolies in the European Union and Beyond, Kluwer International, Hague, London, New York, 2000, (cit. *Geradin 2000*)
- Gleiss, Hirsch*, Kommentar zum EG-Kartellrecht, Heidelberg, Verlag Recht und Wirtschaft, svazek 1, 4. vyd., 1993
- Godzierz, Odendahl*, Europarecht- Sammlung höchstrichterlicher Rechtsprechung, Verlag Luchterhand, Berlin, 1997
- Goyder*, EC Competition Law, Clarendon Press Oxford, 3. vyd., 1998
- Grave*, Art. 86 II EG: Weder Verbot noch Gebot zur Quersubventionierung von Dienstleistungen im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse, EuZW 2001, 709
- Groeben, Thiesing, Ehlermann*, Kommentar zum EU- /EG-Vertrag, Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden, 5. vyd., 1999
- Gundel*, The Globalization of the Mail Market Through Remail and Direct Entry Mail, Postal History Notes, RHOMBOS-Verlag Berlin, 2003
- Hancher, Ottervanger, Slot*, EC State Aids, Thomson, SWEET & Maxwell, London, 3. vyd., 2006
- Heinemann*, Grenzen staatlicher Monopole im EG – Vertrag, C.H. Beck Verlag, München, 1996
- Held*, Quersubventionierung auf dem Postdienstleistungsmarkt, Zum Problem der gemeinschaftlichen Bewertung der Quersubventionen aus fortbestehenden (Teil-) Monopolen am Beispiel der Deutschen Post AG, Peter Lang, Europäischer Verlag der Wissenschaften, 2004
- Hirsch, Montag, Säcker*, Competition Law: European Community Practice and Procedure, London, Sweet & Maxwell, 2008
- Hirsch, Montag, Säcker*, Münchener Kommentar zum Europäischen und Deutschen Wettbewerbsrecht (Kartellrecht), Band 1, Europäisches Wettbewerbsrecht, C.H. Beck 2007,
- Hummer und Kol.*, Europarecht in Fällen, Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden, 1999
- Immenga, Mestmäcker*, EG-Wettbewerbsrecht, Kommentar, svazek 1, C.H. Beck Verlag, München, 4. vyd., 2007
- Jarass, Beljin*, Casebook, Grundlagen des EG-Rechts, Nomos Baden Baden, 2003
- Jones, Sufrin*, EC Competition Law, Text, Cases, and Materials, Oxford University Press, 2. vyd., 2004,
- Jurčík*, Zákon o veřejných zakázkách - komentář, C.H. Beck 2007
- Klasse*, Gemeinschaftsrechtliche Grenzen für staatlich veranlasste Wettbewerbsbeschränkungen, Nomos, Baden Baden, 2006
- Knieps*, Wettbewerbsökonomie, Berlin Verlag, 2001
- Koenig, Pechstein, Sander*, Eu-/EG-Prozessrecht, Mohr Siebeck Tübingen, 2. vyd., 2002
- Korah*, An Introductory Guide to EC Competition Law and Practice, Oxford - Portland Oregon, 4. vyd., 2004
- Kresse*, Gemeinwirtschaftliche Dienste im Europäischen Beihilferecht, Carl Heymanns Verlag, 2006
- Langen, Bunte*, Kommentar zum deutschen und europäischen Kartellrecht, Neuwied/Darmstadt, 9. vyd., 2001
- Leibfried*, Über die Hinfälligkeit des Staates der Daseinsvorsorge, Bonn, 2001
- Levy*, Monopoly and Competition, Batoche Books, Kitchener, 2001
- Loewenheim, Meessen, Riesenkampff*, Kartellrecht, Band 1, Europäisches Recht, Kommentar, C.H. Beck, 2005
- Manthey*, Bindung und Schutz öffentlicher Unternehmen durch die Grundfreiheiten des Europäischen Gemeinschaftsrechts, Peter Lang, 2001
- Mestmäcker*, Europäisches Wettbewerbsrecht, C.H. Beck Verlag, München, 1974
- Mestmäcker*, Der verwaltete Wettbewerb, C.H. Beck Verlag, München, 1984
- Mestmäcker, Schweitzer*, Europäisches Wettbewerbsrecht, C.H. Beck Verlag, München, 2. vyd., 2004
- Meyer*, Kommentar zur Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Nomos Baden-Baden, 2003
- Monopolkommission*, Wettbewerbsentwicklung bei der Post 2005: "Beharren auf alten Privilegien", zvláštní posudek podle §44 německého poštovního zákona, 2005
- Monopolkommission*, Wettbewerbsentwicklung bei der Post 2007: „Monopol mit allen Mitteln“, zvláštní posudek podle §44 německého poštovního zákona, 2007
- Munková*, Zákon o ochraně hospodářské soutěže, Komentář, C.H. Beck Praha, 2. vyd., 2003
- Monti*, EC Competition Law, Cambridge University Press, 2007
- Monti, Vesterdorf, Westbrook, Wildhaber*, Wirtschaftsrecht und Justiz in Zeiten der Globalisierung, Festschrift for Carl Baudenbacher, Nomos Baden – Baden, 2007
- Motta*, Competition Policy, Theory and Practice, Cambridge University Press, 2004
- Najork*, Die Beurteilung von Quersubventionen nach den Wettbewerbsregeln des EG-Vertrages, Shaker Verlag, 2004
- National Economic Research Associates*, Costing and Financing of Universal Service Obligations in the Postal Sector in the European Union, konečná zpráva pro Generální ředitelství pro hospodářskou soutěž, Londýn, 1998 (cit. *NERA, studie EU 1998*)
- National Economic Research Associates*, Die Kosten des Universaldienstes der Deutschen Post AG, Londýn, 1998 (cit. *NERA, studie Německo 1998*)

- Ondřejová*, Národní šampioni a hospodářská soutěž, disertační práce, Katedra Obchodního práva Právnické fakulty Masarykovy Univerzity, 2007
- Oppermann*, Europarecht, C.H. Beck, 3. vyd., 2005
- Ortner*, Vergabe von Dienstleistungskonzessionen, Carl Heymanns Verlag, 2007
- Ott*, Grundzüge der Preistheorie, Vandenhoeck & Ruprecht Göttingen, 3. vyd., 1979
- Oxera Consulting Ltd.*, Funding universal service obligations in the postal sector, studie, leden 2007, (cit. *Oxera, studie 2007*)
- Pavůček*, Monopol a monopolní síla, diplomová práce, Masarykova Univerzita Brno, Ekonomicko – správní fakulta, 2007
- Pechstein, Koenig*, Entscheidungen des EuGH, Verlag Mohr Siebeck, 2. vyd., 2003
- Pieper, Scholmeier, Krimphove*, Europarecht, Das Casebook, Carl Heymanns Verlag, 2. vyd., 2000
- Pinto*, Tax Competition and EU law, Kluwer Law International, 2003
- Platt*, Quersubventionierung im Wettbewerbsrecht der Europäischen Union, C.H. Beck München, 2005
- Prechal*, Directives in EC Law, Oxford University Press, 2. vyd., 2005
- Prosser*, The Limits of Competition Law, Oxford University Press, 2005
- Quigley, Collins*, EC State Aid Law and Policy, Oxford – Portland, Oregon, 2003
- Raus, Neruda*, Zákon o ochraně hospodářské soutěže, Komentář, Linde Praha, a.s., 2004
- Rottmann*, Wettbewerbsrecht zur Ordnungspolitik, Nomos Baden – Baden, 2008
- Shenefield, Stelzer*, The Antitrust Law, A Primer, 4. vyd., The AEI Press, Washington D.C., 2001
- Schröter, Jakob, Mederer*, Kommentar zum Europäischen Wettbewerbsrecht, Nomos Baden-Baden, 2003
- Schwarze*, EU-Kommentar, Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden, 2000
- Schweitzer*, Daseinvorsorge, „Service Public“, Universaldienst, Baden-Baden, 2001
- Siebert*, Einführung in die Volkswirtschaftslehre, W. Kohlhammer, 14. vyd., 2003
- Simon*, Liberalisierung von Dienstleistungen der Daseinvorsorge im WTO- und EU-Recht, Mohr Siebeck, Tübingen, 2009
- Smith*, State of Liberalisation, Redefining Public Sector in Integrated Europe, State University of New York Press, 2005
- Sojka, Konečný*, Malá Encyklopedie moderní ekonomie, Libri Praha, 4. vyd., 2001
- Soukupová a kol.*, Mikroekonomie, Management Press, Praha, 2. vyd., 1999
- Steiner, Woods*, Textbook on EC Law, Oxford University Press, 8. vyd., 2003
- Streinz*, EUV, EGV Kommentar, C.H. Beck, 2003
- Szyszczak*, The Regulation of the State in Competitive Markets in the EU, Oxford – Portland, Oregon, 2007,
- Šilhán*, Dominantní postavení na trhu a jeho zneužití cenovými praktikami, disertace, Právnická fakulta Masarykovy Univerzity, Katedra obchodního práva, 2008
- Tietjen*, Die Europäische Beihilfekontrolle im Vergaberecht und bei der Privatisierung, Stämpfli Verlag AG Bern, 2004
- Tichý, (ed.)*, Europeizace národních právních řádů, Sborník, UK, Právnická fakulta, Praha, 2000
- Tichý, (ed.)*, Veřejná služba v České republice, Německu, Rakousku a Evropské Unii, Sborník 36, UK, Právnická Fakulta Praha, 2007
- Tichý, Arnold, Svoboda, Zemánek, Král*, Evropské právo, Praha: C.H. Beck, 3. vyd., 2006, (cit. *Tichý*)
- Tridimas*, The General Principles of EC Law, Oxford University Press, 2000
- Van Beal, Bellis*, Competition Law of the European Community, Kluwer Law International, 2005
- Vaterlaus, Saurer, Spielmann, Worm, Zenhäusern*, Staatliche sowie private Regeln und Strukturwandel, Einfluss von Regeln auf Krisenpotenzial, Krisenauslösung und Anpassungsprozess, Studienreihe des Bundesamtes für Wirtschaft und Arbeit (BWA), 2005
- Wälbröck*, Price discrimination and rebate policies under EU Competition Law, Fordham Corporate Law Institute, 1995
- Wakefield*, The Right to Good Administration, Kluwer Law International, 2007
- Whish*, Competition Law, Oxford University Press, 6. vyd., 2009
- WIK Consult GmbH*, Main Developments in Postal Sector (2004-2006), studie, květen 2006
- Willenbruch, Bischoff*, Vergaberecht, Kompaktkommentar, Werner Verlag, 2008
- Wils*, Principles of European Antitrust Enforcement, Hart Publishing Oxford, 2005

## Články

- Abbamonte*, Cross-subsidisation and Community Competition Rules: Efficient Pricing Versus Equity, *ELRev.* 1998, 414
- Adams*, The Rule of Reason: Workable competition or workable monopoly? *Antitrust policy. Economic and Law* 1966, 36
- Arhold*, Das Geldbussenregime nach der Kartell-Verordnung, *EuZW* 1999, 165
- Armstrong*, Access Pricing, Bypass and Universal Service in Post, *Review of Network Economics*, 2008, 172
- Armstrong*, *Sappington*, Regulation, Competition and Liberalization, *Journal of Economic Literature* 2006, 325
- Baron*, Die Rechtsnatur der Gruppenfreistellungsverordnungen im System der Legalausnahme – ein Scheinproblem, *WuW* 2006, 358
- Barros*, *Seabra*, Universal service: does competition help or hurt? *Information Economics and Policy*, 1999, 45
- Bartosch*, Die Kommissionspraxis nach dem Urteil des EuGH in der Rechtssache Altmark – Worin liegt das Neue? *EuZW* 2004, 295
- Bartosch*, Von der Freistellung zur Legalausnahme: Der Vorschlag der EG-Kommission für eine „neue Verordnung Nr. 17“. *EuZW* 2001, 101
- Bartosch*, Welche Dimension hat das „Neue“ im Airtours-Urteil des EuG? *EuZW* 2002, 645
- Basedow*, Das Sozialmodell von Lissabon: Solidarität statt Wettbewerb? *EuZW* 2008, 225
- Basedow*, Europarechtliche Grenzen des Postmonopols, *EuZW* 1994, 359
- Bauer*, Rechtssicherheit bei der Finanzierung gemeinwirtschaftlicher Leistungen? Zum Verhältnis zwischen Art. 87 I EG und Art. 86 II EG nach Altmark-Entscheidung des EuGH, *EuZW* 2006, 7
- Baur*, Schadenersatz- und Unterlassungsansprüche bei Verstößen gegen die Kartellrechtsvorschriften des EWG-Vertrages. *EuR* 1988, 257
- Bausback*, Public Private Partnership im deutschen Öffentlichen Recht und im Europarecht, *DÖV* 2006, 901
- Bayreuther*, Die Reform der EG-Wettbewerbspolitik gegenüber vertikalen Wettbewerbsbeschränkungen. *EWS* 2000, 106
- Bebr*, Agreements concluded by the community and their possible direct effect: from international fruit company to Kupferberg, *CMLR* 1983, 35
- Bechtold*, Maßstäbe der „Selbstveranlagung“ nach Artikel 81 Ab. 3 EGV. *WuW* 2003, 343
- Behrens*, Wettbewerb im Vertrag von Lissabon, *EuZW* 2008, 193
- Beninca*, Schadenersatzansprüche von Kunden eines Kartells? *WuW* 2004, 604
- Berg*, Grenzüberschreitende Zusammenschlüsse im Gesellschaftsrecht und Wettbewerbsrecht: Besetzung der letzten Hindernisse, *EuR* 2004, Beiheft 1, 157
- Bergron*, Antitrust federalism in the European Union after the modernization initiative. *The Antitrust Bulletin* 2001, 513
- Berrisch*, Cancún – was nun? *RIW* 2004, 69
- Black*, Per se rules and rules of reason: what are they? *ECLR* (18) 1997, 145
- Boeger*, Solidarity and EC competition law, *ELRev.* 2007, 319
- Bogdandy*, *Buchhold*, Die Dezentralisierung der europäischen Wettbewerbskontrolle, Schritt 2. *GRUR* 2001, 798
- Böge*, Der “more economic approach” und die deutsche Wettbewerbspolitik. *WuW* 7,8/2004, 726
- Böge*, Die Herausforderungen einer internationalen Wettbewerbspolitik in Zeiten globalisierter Märkte, *WuW* 2005, 590
- Bontrup*, *Marquardt*, *Voß*, Liberalisierung in der Elektrizitätswirtschaft: Zuspitzung der Verteilungskonflikte, *WSI Mitteilungen* 2008, 175
- Böni*, *Regenthal*, Die Beurteilung einer marktbeherrschenden Stellung unter besonderer Berücksichtigung des „more economic approach“, *WuW* 2006, 1230
- Bornkamm*, Die Masterfoods-Entscheidung des EuGH, *ZWeR* 2003, 73
- Bovis*, Financing Services of General Interest in the EU: How do Public Procurement and State Aids Interact to Demarcate between Market Forces and Protection? *ELJ* 2005, 79
- Bovis*, The new public procurement regime of the European Union: a critical analysis of policy, law and jurisprudence, *ELRev.* 2005, 607
- Bovic*, The new public procurement regime of the European Union: a different perspective on the integration of public markets of the European Union, *EPL* 2006, 73
- Brunhes*, Extension of postal monopolies: the Slovak law reserving hybrid mail delivery services for Slovenská Pošta infringed Article 86 in conjunction with Article 82, *Competition Policy Newsletter* 2009-1
- Budäus*, *Schiller*, Der Amsterdamer Vertrag: Wegbereiter eines europäischen öffentlichen Dienstes? *ZögÜ* 2000, 94
- Calzada*, Universal service obligation in the postal sector: The relationship between quality and coverage, *Information Economics and Policy* 2009, 10
- Cambell*, The Legal Definition of Universal Service in Postal and Telecommunications Sectors, in *Stumpf, Eisenbast (ed.)*, Cost of Universal Service. Papers presented at the 3<sup>rd</sup> Königswinter Seminar, Bad Honnef 1996, s. 115
- Cameron*, The internal market in energy: harnessing the new regulatory regime, *ELRev.* 2005, 631
- Cseres*, What Has Competition Done for Consumers in Liberalised Markets? *CLR* 2008, 77
- Danwitz*, Die Gerichtliche Kontrolle der Entregulierung im Post- und Telekommunikationsrecht, *DVBl.* 2003, 1405
- Deringer*, Reform der Durchführungsverordnung zu den Art. 81 und 82 des EG-Vertrages. *EuR* 2001, 306
- Deselaers*, Die „Essential Facilities“ – Doktrin im Lichte des Magill-Urteils des EuGH, *EuZW* 1995, 563
- Deselaers*, *Obst*, Weißbuch zum Europäischen Kartellrecht- Rechtssicherheit ade? *EWS* 2000, 41
- Drake*, Twenty years after Von Colson: the impact of „indirect effect“ on the protection of the individual ‘s Community rights, *ELRev.* 2005, 329
- Dreher*, Die Zukunft der Missbrauchsaufsicht in einem ökonomisierten Kartellrecht, *WuW* 2008, 23

*Dreher*, Kartellrechtscompliance, ZWeR 2004, 75  
*Dreher*, Rechts – und Tatsachenirrtümer unter der neuen VO 1/2003, WuW 2004, 8  
*Drexl*, WTO und Kartellrecht – Zum Warum und Wie dieser Verbindung in Zeiten der Globalisierung. ZWeR 2004, 191  
*Drijber, Stergiou*, Public Procurement Law and Internal Market Law, CMLR 2009, 805  
*Edward*, Competition and the law – where are we going? WuW 2001, 1185  
*Ehlermann*, The Modernization of EC Antitrust Law: Consequences for the Future Role and Function of the EC Courts. ECLR 2002, 72  
*Eilers*, EuGH überholt den deutschen Gesetzgeber – Umsatzbesteuerung von Postdienstleistungen, EuZW 2009, 1132  
*Eilmansberger*, „Ne bis in idem“ und kartellrechtliche Drittstaatssanktionen, EWS 2004, 49  
*Eilmansberger*, Überlegungen zum Zusammenspiel von Vergaberecht und Beihilfenrecht, WuW 2004, 384  
*Eilmansberger*, Zum Vorschlag der Kommission für eine Reform des Kartellvollzugs. JZ 2001, 365  
*Eilmansberger*, Quersubventionen, marktwirtschaftlich handelnde Kapitalgeber und das EG-Wettbewerbsrecht, RIW 2001, 902  
*Estella*, Abusive Practices in Postal Services? Part I, ECLR 2006, 184  
*Estella*, Abusive Practices in Postal Services? Part II, ECLR 2006, 228  
*Everling*, Der Beförderungsvorbehalt der Post und das Gemeinschaftsrecht, EuR 1994, 386  
*Ewald*, Paradigmenwechsel bei der Abgrenzung relevanter Märkte, ZWeR 2004, 512  
*Ezrachi*, The Interplay Between Economic Approach to Article 82 EC and Private Enforcement, GCLR 2008, 148  
*Feria*, The EU VAT Treatment of Public Sector Bodies: Slowly Moving in the Wrong Direction, INTERTAX 2009, 148  
*Fleischer*, Der Einfluss des US-amerikanischen Antitrustrechts auf das europäische Wettbewerbsrecht. WuW 2001, 6  
*Flynn*, Competition Policy and Public Services in EC Law after the Maastricht and Amsterdam Treaties, EL Rev. 2000, 185  
*Forrester, Norall*, The laicization of community law; Self-help and the rule of reason; how competition law is and could be applied, CMLR 1984, 11  
*Frenz*, Die Kontrolle von Fusionsgenehmigungen als Spiegelbild von Untersagungen, WuW 2007, 138  
*Frenz*, Rekommunalisierung und Europarecht nach dem Vertrag von Lissabon, WRP 2008, 73  
*Gal, Faibish*, Six principles for limiting government-facilitated restraints on competition, CMLR 2007, 69  
*Geradin*, Access to content by new media platforms: a review of the competition law problems, ELRev. 2005, 68  
*Geradin*, Enhancing competition in the postal sector: Can we do away with sector-specific regulation? Referát v rámci 14. konferencie Ekonomika poštovních služeb a doručování, Bern, 1-3 června 2006, cit. *Geradin referát*  
*Geradin, Sidak*, The Future of the Postal Monopoly: American and European Perspectives after the Presidential Commission and Flamingo Industries, World Competition 2005, 161  
*Goodarzi*, Die Vergabe von Postzustellungsdienstleistungen, NVwZ 2007, 396  
*Goodarzi, Kapischke*, Die Ausschreibung von Postdienstleistungen – das erste Jahr der Marktliberalisierung, NVwZ 2009, 80  
*Gramlich*, Daseinvorsorge und Liberalisierung: Briefmonopol und Universaldienst – wie lange klingelt der „Postmann“ noch?, Politische Studien, Heft 414, 58. Jahrgang, Juli/August 2007  
*Grave*, Art. 86 II EG: Weder Verbot noch Gebot zur Quersubventionierung von Dienstleistungen im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse, EuZW 2001, 709  
*Griffiths*, Fail to Install Effective Competition in Postal Services – The Limited Impact of EC Law, ECLR 2000, 399  
*Gromnicka*, Services of general economic interest in the state aids regime: proceduralisation of political choices? EPL 2005, 425  
*Gröteke*, Beihilfenkontrolle und europäische Verfassung am Beispiel der Daseinvorsorge, Aussenwirtschaft 2005, 463  
*Gundel*, Staatliche Ausgleichszahlungen für Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse: Zum Verhältnis zwischen Art. 86 Abs. 2 EGV und dem EG-Beihilfenrecht, RIW 2002, 222  
*Higgins*, The ICJ, the ECJ, and the integrity of international law, International and comparative law quarterly, 2002, 1  
*Hirsch*, Anwendung der Kartellverfahrensordnung (EG) Nr. 1/2003 durch nationale Gerichte, ZWeR 2003, 233  
*Hirsch*, Der EuGH im Spannungsverhältnis zwischen Gemeinschaftsrecht und nationalem Recht, NJW 2000, 1817  
*Cheyne*, International Agreements and the European Community Legal System, EL Rev. 1994, 581  
*Chone, Flochel, Perrot*, Universal service obligations and competition, Information Economics and Policy 2000, 249  
*Chone, Flochel, Perrot*, Allocating and funding universal service obligation in a competitive market, International Journal of Industrial Organisation 2002, 1247  
*Chung*, Recent Developments in EC Postal Liberalisation, ECLR 1994, 217  
*Immenga*, Eine internationale Wettbewerbsordnung? Neue Töne aus Washington. WuW 2000, 1059  
*Inderst*, Ökonomische Analyse von Nachfragemacht in der Wettbewerbspolitik, WuW 2008, 1261  
*Jaeger*, Gemeinschaftsrechtliche Probleme einer Privatisierung, EuZW 2007, 499  
*Jaeger*, Systemfragen des More Economic Approach im Beihilferecht, WuW 2008, 1064  
*Jennert*, Finanzierung und Wettbewerb in der Daseinvorsorge nach Altmark Trans, NVwZ 2004, 425  
*Jennert*, Wirtschaftliche Tätigkeit als Voraussetzung für die Anwendbarkeit des europäischen Wettbewerbsrechts, WuW 2004, 37  
*Kämmerer*, Strategien zur Daseinvorsorge – Dienste im allgemeinen Interesse nach der „Altmark“- Entscheidung des EugH, NVwZ 2004, 28  
*Karmann*, Die neue EG-Kartellverfahrensverordnung – Auswirkungen auf die unternehmerische Vertragspraxis. BB 2003, 1743  
*Karmann, Horstkotte*, Kommission versus nationale Gerichte – Kooperation oder Konfrontation im Kartellverfahren. WuW 2001, 458

- Kenntner*, Ein Dreizack für die offene Flanke: Die neue EuGH – Rechtsprechung zur judikativen Gemeinschaftsrechtsverletzung, *EuZW* 2005, 235
- Kessler*, The French Minitel. Is There Digital Life Outside of the „US ASCII“ internet? A Challenge or Convergence?, *D-Lib Magazine*, 1995/12
- Kingston*, A New Division of Responsibilities in the Proposed Regulation to Modernize the Rules Implementing Art. 81 and 82 EC? A Warning Call. *ECLR* 2001, 340
- Kjolbye*, The New Commission Guidelines on the Application of Article 81 (3). *ECLR* 2004, 566
- Klaue*, Noch einmal: Zum sogenannten Netzzugang Dritter, *BB* 1993, 749
- Klaue*, Zum sogenannten Netzzugang Dritter in der Gas- und Elektrizitätswirtschaft, *BB* 1992, 1937
- Klees*, Der Grundsatz ne bis in idem und seine Auswirkungen auf die Zusammenarbeit der Kartellbehörden im European Competition Network (ECN), *WuW* 2006, 1222
- Knauff, Streit*, Die Reform des EU-Vergaberechtsschutzes, *EuZW* 2009, 37
- Kol. autorů*, Liberalisierung der Postdienste, Kommentar zur Gerichtsentscheidung C-220/06, *NVwZ* 2008, 177
- Krajewski*, Providing Legal Clarity Securing Policy Space for Public Services through a Legal Framework for Services of General Economic Interest: Squaring the Circle? *EPL* 2008, 377
- Krupka*, Boj o reklamní zásilky vrcholí, internetový server strategie.cz, článek ze dne 30.8.2004
- Kugelmann*, Die Dienstleistungs-Richtlinie der EG zwischen der Liberalisierung von Wachstumsmärkten und europäischem Sozialmodell, *EuZW* 2005, 327
- Lehr*, Europäisches Wettbewerbsrecht und kommunale Daseinsvorsorge, *DÖV* 2005, 542
- Lange*, Die Anwendung des europäischen Kartellverbots auf staatliche Eingriffe in das Marktgeschehen, *EuR* 2008, 3
- Leopold, Reiche*, Zur Vorlageberechtigung mitgliedstaatlicher Wettbewerbsbehörden nach Art. 234 EG, *EuZW* 2005, 143
- Levy*, Tetra Pak II: Stretching the Limits of Article 86? *ECLR* 1995, 105
- Loss, Malavolti – Grimal, Vergé, Bergés – Sennou*, European Competition Policy Modernisation: From Notifications to Legal Exception, *EER* 2008, 77
- Ludwigs*, Die Rolle der Kartellbehörden im Recht der Regulierungsverwaltung, *WuW* 2008, 534
- Lüneburg*, Die Europäische Fusionskontrolle im liberalisierten Energiemarkt, *EuZW* 2004, 620
- Mader*, Das neue Vergaberecht, *EuZW* 2004, 425
- Manzini*, The European Rule of Reason. *ECLR* 2002, 392
- Markert*, Die Verweigerung des Zugangs zu „wesentlichen Einrichtungen“ als Problem der kartellrechtlichen Missbrauchsaufsicht, *WuW* 1995, 560
- McDonnel, Farber*, Are efficient antitrust rules always optimal? *The Antitrust Bulletin* 2003, 807
- Mestmäcker*, Grenzen staatlicher Monopole im EG - Vertrag, in *Forschungsinstitut für Wirtschaftsverfassung und Wettbewerb (FIW) (ed.)*, Erfahrungen mit der Privatisierung von Monopolunternehmen. Referate des XXXII. FIW-Symposiums, Köln, Berlin, Bonn, München, 1999, 71
- Mestmäcker*, Versuch einer kartellpolitischen Wende in der Europäischen Union. Zum Weißbuch der EG-Kommission über die Modernisierung der Vorschriften zur Anwendung der Art. 85 und 86 EGV, *EuZW* 1999, 523
- Miert*, La conférence intergouvernementale et la politique communautaire de concurrence, *Competition Policy Newsletter* 1997, Nr. 2, 1
- Mirabel, Poudou, Roland*, Universal service obligations: The role of subsidization schemes, *Information Economics and Policy* 2009, 1
- Montag, Rosenfeld*, A solution to the problems? Regulation Nr. 1/2003, *ZWeR*, 1. Jahrgang 2003, 107
- Müller*, Die „Essential Facilities“ – Doktrin im Europäischen Kartellrecht, *EuZW* 1998, 232
- Munková*, Podnik jako adresát normy v soutěžním právu, *Právní rozhledy* 17/2004, 625
- Munková*, Reforma evropského soutěžního práva a její vliv na soutěžní předpisy a rozhodování soutěžních věcí Úřadem a soudy v ČR, *Právní rozhledy* 7/2003, 18
- Munková*, Reforma procesního předpisu pro aplikaci soutěžních pravidel ES, *Právní rozhledy* 5/2003, 229
- Nagy*, Refusal to deal and the doctrine of essential facilities in US and EC competition law: a comparative perspective and a proposal for a workable analytical framework, *ELRev.* 2007, 664
- Nebbia*, Damages actions for the infringement of EC competition law: compensation or deterrence? *ELRev.* 2008, 23
- Neukirchen*, Transparenz – Richtlinie und Transparenzrichtlinien-Gesetz: Ein Leitfaden für die Praxis, *EuR*, Beiheft 1, 2005, 112
- Niels*, The SSNIP Test: Some Common Misconceptions, *Comp. L.J.* 2004, 267
- Nitsche*, Die ökonomische Analyse auf dem Vormarsch- EU-Reform und deutsche Wettbewerbspolitik, *WuW* 2004, 250
- O'Brien*, Company taxation, state aid and fundamental freedoms: is next step enhanced cooperation?, *ELRev.* 2005, 209
- Ostendorf, Grün*, Geltung des Konzernprivileges im Rahmen des Missbrauchsverbots im Europäischen und Deutschen Kartellrechts, *WuW* 2008, 950
- Pace*, Die Dezentralisierungspolitik im EG-Kartellrecht. *EuZW* 2004, 301
- Pampe*, Europäisches Wettbewerbsrecht – Rechtsnatur und Rechtswirkungen von Mitteilungen der Kommission im europäischen Wettbewerbsrecht, *EuZW* 2005, 11,
- Panzar*, A methodology for measuring the costs of universal service obligations, *Information Economics and Policy* 2000, 211
- Parisi*, Enforcement Co-operation Among Antitrust Authorities, *ECLR* 1999, 133
- Perroud*, The Impact of Article 6 (1) ECHR on Competition Law Enforcement: A Comparison Between France and the United Kingdom, *GAR* 2008, 48
- Pilsbury*, The Impala Decision: An Economic Critique, *ECJ* 2007, 31



- Porges, Leong*, The Privatization of Japan Post: Ensuring Both a Viable Post and a Level Playing Field, 2005, zveřejněn na webových stránkách advokátní kanceláře Sidley Austin LLP, Washington, USA, přístup k článku na internetové adrese [http://www.sidley.com/db30/cgi-bin/pubs/privatization\\_of\\_japan\\_post.pdf](http://www.sidley.com/db30/cgi-bin/pubs/privatization_of_japan_post.pdf)
- Prandstetter*, Nový zákon o poštovních službách, *Poradce*, 2001/3, 56
- Quellmazz*, Die Justiziabilität des Art. 81 Ab.3 EG und die nichtwettbewerblichen Ziele des EG-Vertrages. *WRP* 2004, 461
- Prosser*, Competition Law and Public Services: From Single Market to Citizenship Rights? *EPL* 2005, 543
- Ramsey*, The New Public Procurement Directives: A Partial Solution to the Problems of Procurement Compliance, *EPL* 2006, 275
- Reich*, Rechtfertigung der Festbetragsregelung durch GKV-Spitzenverbände nach Art. 86 EG? *EuZW* 2000, 653
- Renzulli*, Services of General Economic Interests, the Post-Altmark Scenario, *EPL* 2008, 399
- Ridyard*, Essential Facilities and the Obligation to Supply Competitors, *ECLR* 1996, 438
- Robertson*, Article 81 EC: The Rule of Reason Revisited, *Comp. L.J.* 2007, 318
- Rodriguez, Storer*, Alternative approaches to estimating the cost of the USO in posts, *Information Economics and Policy* 2000, 285
- Ross*, Article 16 E.C. and services of general interest: from derogation to obligation, *ELRev.* 2000, 22
- Ross*, Promoting Solidarity: From Public Services to a European Model of Competition? *CMLR* 2007, 1057
- Rosston, Wimmer*, The State of Universal Service, *Information Economics and Policy*, 2000, 261
- Santamato*, Compensation for services of general economic interest: some thoughts on the Altmark ruling, *Competition Policy Newsletter*, 2004, č. 1, 17
- Sauter*, Services of general economic interest and universal service in EU law, *ELRev.* 2008, 167
- Segan*, Applicable Law "Shopping": Rome II and Private Antitrust Enforcement in the EU, *Comp. L.J.* 2008, 251
- Seitz, Berg, Lohrberg*, „Dawn Raids“ im europäischen Kartellverfahren, *WuW* 2007, 716
- Schalast, Abrar*, Wettbewerb und Regulierung in Netzsektoren: Modell Breitband-Telekommunikationsmarkt, *ZWeR* 1/2009, 85
- Schmidt*, Die europäische Wettbewerbspolitik nach dem Vertrag von Amsterdam, *WuW* 1999, 133
- Schmidt*, Umdenken im Kartellverfahrensrecht. *BB* 2003, 1237
- Schroeder*, Die Privatisierung öffentlicher Unternehmen und das EG-Beihilfenrecht, *EWS* 2002, 174
- Schwarze*, Adressat des europäischen Wettbewerbsrechts, *EuZW* 2001, 613
- Sinnaeve*, Block Exemptions for State Aid: More Scope for State Aid Control by Member States and Competitors, *CMLR* 2001, 1479
- Soltész, Marquier*, Hält „doppelt bestraft“ wirklich besser? Der Ne bis in idem Grundsatz im Europäischen Netzwerk der Kartellbehörden, *EuZW* 2006, 102
- Sorgard*, The Economics of National Champions, *ECJ* 2007, 49
- Sinnaeve*, State Financing of Public Services: The Court 's Dilemma in the Altmark Case, *ESAL* 2003, 351
- Staudiger*, Die Anerkennung und Vollstreckbarerklärung von Urteilen in Europa, *EuR Beiheft* 2, 2006, 113
- Streinz*, Der Vertrag von Amsterdam, *EuZW* 1998, 137
- Švadlenka*, Přínosy a rizika liberalizace, internetový server [www.ihned.cz](http://www.ihned.cz), 25.3.2008
- Švadlenka*, Tajemství evropských liberalizací, *Direct Marketing*, březen 2008, rovněž internetový server [www.ihned.cz](http://www.ihned.cz), 25.3.2008
- Švadlenka, Roth*, Liberalizace evropského poštovního trhu, *Elektronický časopis Katedry spojov Žilinské univerzity: Pošta, telekomunikácie a elektronický obchod*, II-2009, s. 75
- Švadlenka, Roth*, Právní rámec sektoru poštovních služeb EU a ČR, *Elektronický časopis Katedry spojov Žilinské univerzity: Pošta, telekomunikácie a elektronický obchod*, III-2008, s. 73
- Švadlenka, Roth*, Problematika univerzální poštovní služby, *Elektronický časopis Katedry spojov Žilinské univerzity: Pošta, telekomunikácie a elektronický obchod*, II-2008, s. 59
- Szyszczak*, Public Service Provision in Competitive Markets, *Yearbook of European Law*, 2001, 20
- Temple*, Commitment Decisions Under Regulation 1/2003. *ECLR* 2003, 347
- Theobald*, Wettbewerb in Netzen als Ziel effizienten Rechts, *WuW* 2000, 231
- Thunström, Carle, Lindeborg*, State Liability Under the EC Treaty Arising From Anti-Competitive State Measures, *World Competition* 2002, 515
- Tichý*, Změna paradigmatu evropského soutěžního práva a její význam pro Českou republiku. *Právní rozhledy* 2/2004, 61
- Vesterdorf*, Article 82 EC: Where do we stand after the Microsoft Judgement? *GAR* 2008, 1
- Vesterdorf*, Joint cases C-341/06 P & C-342/06 P, *Chronopost SA and La Poste v. Union française d 'express (UFEX) and others*, judgement of the Court, 1 July 2008, case comment, *CMLR* 2009, 1305
- Wachinger*, Finanzierung öffentlicher Dienstleistungen und Europäisches Wettbewerbsrecht, *ZögU* 2004, 56
- Wallnöfer*, Die Energiewirtschaft vor dem zweiten Umbruch? Überlegungen zu den (neuen) Entflechtungsplänen der Kommission, *WBl.* 2008, 13
- Weizsäcker*, Wettbewerb in Netzen, *WuW* 1997, 572
- Werner, Köster*, Kommentar: EuGH: Ausgleich gemeinwirtschaftlicher Verpflichtung im öffentlichen Personennahverkehr, keine Beihilfe – Altmark Trans, *EuZW* 2003, 496
- Wils*, Is Criminalisation of the EU Competition Law the Answer? *World Competition*, 2005, 117
- Wils*, The undertaking as subject of E.C. competition law and the imputation of infringements to natural or legal persons, *E.L. Rev.* 2000, 99
- Woods, Sinclair, Ashton*, Private enforcement of Community competition law: modernisation and the road ahead, *European Commission, Competition Policy Newsletter*, No. 2, Summer 2004

*Zimmer, Paul*, Kartellbußgeldrechtliche Haftung und Haftungsbefreiung im Konzern, WuW 2007, 970

## Právní prameny Evropského Unie

### A. Primární právo

SFEU	Smlouva o fungování Evropské Unie (konsolidované znění) ze dne 30.03. 2010, Úř. věst. C 83/47, ve znění provedené Lisabonskou smlouvou pozměňující Smlouvu o Evropské Unii a Smlouvu o založení Evropského společenství ze dne 17.12. 2007, Úř. věst. 2007, C 306/1.
SEU	Smlouva o Evropské Unii (konsolidované znění) ze dne 30.03. 2010, Úř. věst. C 83/13, ve znění provedené Lisabonskou smlouvou pozměňující Smlouvu o Evropské Unii a Smlouvu o založení Evropského společenství ze dne 17.12. 2007, Úř. věst. 2007, C 306/1.
SES	Smlouva o založení Evropského hospodářského společenství ze dne 25.03. 1957, naposledy změněna Smlouvou z Nice ze dne 26.02. 2001, Úř. věst. C 80/1, v konsolidovaném znění ze dne 24.12. 2002, Úř. věst. C 325/33

### B. Sekundární právo

První poštovní směrnice	Směrnice Evropského parlamentu a Rady 97/67/ES ze dne 15. prosince 1997 o společných pravidlech pro rozvoj vnitřního trhu poštovních služeb Společenství a zvyšování kvality služby, Úř. věst. 1998 L15/14 ve znění Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/39/ES ze dne 10. června 2002, Úř. věst. 2002, L 176/21, Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1882/2003 ze dne 29. září 2003, Úř. věst. 2003, L 284/1, Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/6/ES ze dne 20. února 2008, Úř. věst. 2008, L52/3
Druhá poštovní směrnice	Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/39/ES ze dne 10. června 2002, kterou se mění směrnice 97/67/ES s ohledem na další otevření hospodářské soutěže poštovních služeb Společenství, Úř. věst. 2002, L176/21.
Třetí poštovní směrnice	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. 2008, L52/3
Transparenční směrnice	Směrnice Komise 80/723/EHS ze dne 25. června 1980 o zprůhlednění finančních vztahů mezi členskými státy a veřejnými podniky a o finanční průhlednosti uvnitř jednotlivých podniků, Úř. věst. L 195/35 ve znění Směrnice 85/413/EHS Komise ze dne 24. července 1985, Úř. věst. 1985, L 229/10, Směrnice Komise 93/84/EHS ze dne 30. září 1993, Úř. věst. 1993, L 254/16, Směrnice Komise 2000/52/ES ze dne 26. července 2000, Úř. věst. 2000, L 193/75, Směrnice Komise 2005/81/ES ze dne 28. listopadu 2005, Úř. věst. 2005, L 312/47
Směrnice obecná	VZ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/18/ES ze dne 31. března 2004 o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby, Úř. věst. L 134/114
Směrnice sektorová	VZ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/17/ES ze dne 31. března 2004 o koordinaci postupů při zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb, Úř. věst. L 134/1
Rozhodnutí Komise	Rozhodnutí Komise 2005/842/ES ze dne 28. listopadu 2005 o použití čl. 86 odst. 2 Smlouvy o ES na státní podporu ve formě vyrovnávací platby za závazek veřejné služby poskytované určitým podnikům pověřeným poskytováním služeb obecného hospodářského zájmu, Úř. věst. 2005, L 312/67
Nař. 1/2003	Nařízení Rady (ES) ze dne 16. 12. 2002 č. 1/2003 o provádění pravidel hospodářské soutěže stanovených v článcích 81 a 82 Smlouvy Nařízení č. 1/2003, Úř. věst. 2003 L 1/1
Nař. 17/62	Nařízení Rady (ES) ze dne 06.02. 1962 č. 17/62, První prováděcí nařízení k článkům 85 a 86 Smlouvy, Úř. věst. 1962 č. 13, s. 204 [s účinkem k 1. květnu 2004 zrušeno Nař. 1/2003]

Deštníkové Nařízení č. 2790/1999 Komise ze dne 22.12. 1999 o aplikaci článku 81 odstavec 3 Smlouvy na skupiny vertikálních dohod a jednání ve vzájemné shodě, Úř. věst. 1999 L 336/21, změněno Nař. přístupovými akty rozšíření Evropské Unie o státy východní Evropy, Úř. věst. 2003 L 236/344

### C. Další dokumenty

Bílá kniha	Bílá kniha o modernizaci právních předpisů o aplikaci článků 85 a 86 Smlouvy ES, ze dne 28. dubna, KOM (1999) 101 v konečném znění, Úř. věst. 1999 C 131/1
Bílá kniha SOHZ	Bílá Kniha Komise, Brusel, 12. května 2004, KOM(2004) 374 v konečném znění, Sdělení Komise určené pro Evropský parlament, Radu, Hospodářských a sociální výbor, Výbor regionů, Bílá kniha o službách obecného zájmu
Bílá kniha	Bílá kniha o modernizaci právních předpisů o aplikaci článků 85 a 86 Smlouvy ES, ze dne 28. dubna, KOM (1999) 101 v konečném znění, Úř. věst. 1999 C 131/1
De minimis	Oznámení Komise o dohodách nepatrného významu, které citelně neomezují soutěž podle čl. 81 odst. 1 Smlouvy o založení Evropského Společenství (de minimis), Úř. věst. 2001 C 368/13
Horizontální dohody	Oznámení Komise, Pravidla o aplikaci článku 81 Smlouvy ES na dohody o horizontální spolupráci, Úř. věst. 2001, C 3/2
Listina základních práv Evropské Unie	Listina základních práv Evropské Unie, vyhlášená v Úř. věstníku 2007/C 303/01 ze dne 17.12. 2007, jako informace orgánů a institucí Evropské Unie, Rady, Evropského Parlamentu a Komise. Charta je jako Protokol připojena k Lisabonské reformní smlouvě, a má se stát závaznou pro všechny členské státy po úplné ratifikaci smlouvy všemi členskými státy (pravděpodobně do konce roku 2009)
Memorandum Komise	Memorandum Komise o novém řízení v kartelové právních věcech podle čl. 9 Nař. 1/2003, 04/217 ze dne 17.09. 2004
Návrh	Návrh na Nařízení Rady o provádění pravidel hospodářské soutěže stanovených v člancích 81 a 82 Smlouvy ES; KOM (2000) 582 v konečném znění
Neformální konzultace	Oznámení Komise o neformální konzultaci k novým problémům týkající se aplikace článků 81 a 82 Smlouvy, které se vyskytnou v jednotlivých případech (konzultační psaní), Úř. věst. 2004 C 101/06
Rámec společenství	Rámec společenství 2005/C297/04 pro státní podporu ve formě vyrovnávací platby za závazek veřejné služby, Úř. věst. 2005, C297/4
Relevantní trh	Oznámení Komise o definici relevantního trhu ve smyslu soutěžního práva Společenství, Úř. věst. 1997 C 372/5
Sdělení Komise SOZ 2007	Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů doprovázející sdělení „Jednotný trh pro Evropu ve 21. století“ Služby obecného zájmu, včetně sociálních služeb obecného zájmu: nový evropský závazek, ze dne 20.11. 2007, KOM (2007) 725 v konečném znění. Toto sdělení bude jako protokol o službách obecného zájmu připojeno k Lisabonské smlouvě.
Sdělení Komise 1998	Sdělení Komise o použití pravidel hospodářské soutěže na poštovní odvětví a o posouzení některých opatření státu týkajících se poštovních služeb, Úř. věst. 1998, 98/C39/02
Sdělení Komise SOHZ 2001	Sdělení Komise o službách obecného hospodářského zájmu, Úř. věst. 2001, C 17/4, příloha II
Sdělení Komise	Sdělení Komise o aplikaci soutěžních pravidel Společenství na vertikální soutěžní dohody ze dne 26.11. 1998, Úř. věst. C 365/3
Spolupráce -Soudy	Oznámení Komise o spolupráci mezi Komisí a národní soudy smluvních států EU při aplikaci čl. 81 a 82 Smlouvy, Úř. věst. 2004 C 101/04
Spolupráce -Úřady	Oznámení Komise o spolupráci v rámci Sítě soutěžních úřadů, Úř. věst. 2004, C 101/03

Zelená kniha Zelená kniha k soutěžní politice Společenství vůči vertikálním soutěžním omezením, Brusel, 22. ledna 1997, KOM (96) 721 endg.

Vertikální Sdělení Komise: Pravidla pro vertikální soutěžní omezení, Úř. věst. 2000 C 291/1  
Dohody

## **Seznam zkratek**

AG.....	Aktiengesellschaft, časopis
an.....	a následující
Antitrust Bull. ....	Antitrust Bulletin, časopis
AWD .....	Auenwirtschaftsdienst des Betriebs-Beraters, časopis
Anwl.BI.....	Anwaltsblatt, časopis
BB .....	Der Betriebs-Berater
Bd. ....	Band
Cit.....	citace
CJEL .....	Cambridge Law Journal, časopis
CLR.....	The Competition Law Review, časopis
CMLR. ....	Common Market Law Review, časopis
Comp. L.J. ....	Competition Law Journal, časopis
DB .....	Der Betrieb, časopis
DÖV.....	Die Öffentliche Verwaltung, časopis
DStR.....	Deutsches Steuerrecht, časopis
DVBl.....	Deutsches Verwaltungsblatt, časopis
ECLR.....	European Competition Law Review, časopis
ECJ.....	Europeam Competition Journal, časopis
EER.....	European Economic Review, časopis
EK.....	Evropská komise
ELJ.....	European Law Journal, časopis
EL Rev. ....	European Law Review, časopis
EPL.....	European Public Law, časopis
ESAL.....	European State Aid Law, časopis
ESD .....	Evropský soudní dvůr, Soud
ESUO.....	Evropské sdružení uhlí a oceli
EU .....	Evropská Unie
EuR .....	Europarecht, Zeitschrift
EuZW .....	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, časopis
EWS .....	Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht, časopis
FS .....	Festschrift
GA.....	Generální advokát
GAR.....	Global Antitrust Review, časopis
GCLR.....	Global Competition Litigation Review, časopis
GVO.....	Gruppenfreistellungsverordnung
JuS.....	Juristische Schulung, časopis
JZ.....	Juristische Zeitung, časopis
lit.....	Literatura
margin. č.....	marginální číslo
Nař.....	Nařízení
NJW .....	Neue Juristische Wochenschrift, časopis
NVwZ.....	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, časopis
ORDO.....	Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, časopis
Ozn.....	Oznámení Komise
písm.....	písmeno
Pozn.....	Poznámka pod čarou
Příl.....	Příloha
Sb.....	Sbírka zákonů České republiky
Sb. SD.....	Sbírka rozhodnutí Soudního dvora a Tribunálu Evropské Unie
Smlouva.....	Smlouva o Fungování Evropské Unie (ve znění provedené Lisabonskou smlouvou)
Smlouva EU.....	Smlouva o Evropské Unii (ve znění provedené Lisabonskou smlouvou)
Smlouva FEU.....	Smlouva o Fungování Evropské Unie (ve znění provedené Lisabonskou smlouvou)
Smlouva ES .....	Smlouva o založení Evropského společenství v konsolidovaném znění provedené smlouvami z Maastrichtu, Amsterdamu a Nice
SEU.....	Smlouva o Evropské Unii (ve znění provedené Lisabonskou smlouvou)
SFEU.....	Smlouva o Fungování Evropské Unie (ve znění provedené Lisabonskou smlouvou)
SOHZ.....	služby obecného hospodářského zájmu
SOZ.....	služby obecného zájmu
SPI.....	Soud první instance Evropských společenství
Tribunál.....	Tribunál Evropské Unie (dosavadní Soud první instance)
srov.....	srovnej
ÚOHS .....	Úřad pro ochranu hospodářské soutěže
Úř. věst.....	Úřední věstník Evropské Unie
VPS.....	všeobecné poštovní služby
vyd.....	vydavatel

WBl.....	Wirtschaftsrechtliche Blätter, časopis
W. Comp. ....	World competition, časopis
WRP.....	Wettbewerb in Recht und Praxi, časopis
WuW.....	Wirtschaft und Wettbewerb, časopis
ZEuP.....	Zeitschrift für Europäisches Privatrecht, časopis
ZGR.....	Zeitschrift für Unternehmens- und Gesellschaftsrecht, časopis
ZHR.....	Zeitschrift für das gesamte Handelsrecht und Wirtschaftsrecht, časopis
ZögU.....	Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, časopis
ZWeR.....	Zeitschrift für Wettbewerbsrecht, časopis
Z.z.....	Sbírka zákonů Slovenské republiky

## Předmluva:

Ačkoliv teprve Lisabonský summit konaný v březnu 2000 v Lisabonu formuloval základní ekonomický cíl projektu Evropské unie, tj. stát se nejsilnější a konkurenčně nejschopnější ekonomikou světa založenou na nejmodernějších technologiích a znalostech, některé procesy a aktivity k dosažení takového stavu byly samozřejmě vyvíjeny již dlouho předtím. Z právně ekonomického hlediska byl již od počátku založení Evropských společenství kladen důraz na ta ustanovení zakládacích smluv, která se týkala dosažení cíle předvídaného v čl. 3 odst. 1 písm. g) Smlouvy o založení Evropského Společenství (dále jen Smlouva ES, SES) ze dne 25. března 1957, podle kterého zahrnuje činnost Společenství mimo jiné vytvoření takového systému, který zajišťuje, aby „na vnitřním trhu nebyla narušována hospodářská soutěž“.

Za účelem dosažení tohoto stavu v rámci celkového cíle dynamicky rozvíjet ekonomiku celého Společenství a zvyšování životní úrovně jejích obyvatel bylo více či méně podrobně upraveno chování podniků<sup>1</sup> činných na evropských trzích. Šlo především o články Smlouvy ES týkající se úpravy kartelových dohod (čl. 81 SES), zneužití dominantního postavení (čl. 82 SES)<sup>2</sup> jakož i veřejných/státních podpor (čl. 87 an. SES).<sup>3</sup> Toto tradiční dělení soutěžního práva na tři pilíře je však v posledních letech doplňováno i o pilíř čtvrtý, a sice liberalizační procesy a odbourávání tradičních státních monopolů, což je i zřetelné na stránkách Evropské komise, Direktoriátu pro hospodářskou soutěž.<sup>4</sup> Nejenom kusá primárně právní úprava liberalizačního procesu zejména v člancích 86 a 95 Smlouvy ES<sup>5</sup>, ale i sekundárně právní legislativa začala hrát zejména od konce 80. let minulého století stále významnější roli. Zásadní revize obou smluv, provedená Lisabonskou smlouvou<sup>6</sup>, se dotkla i oblasti úpravy poskytování veřejné služby.<sup>7</sup>

Zejména po novelizaci kartelového práva a práva spojování podniků v posledních několika letech obrací Komise svoji pozornost stále více na postavení a činnost státních

<sup>1</sup> V následujícím textu bude proto používán pojem podnik (Unternehmen, undertaking). Adresát právní normy podle českého soutěžního práva - soutěžitel (Wettbewerber) – není zjevně kompatibilní s pojmem „evropského podniku“. Srov. k tomu podrobnou analýzu in Munková, Právní rozhledy 2004, 629 an.

<sup>2</sup> Čl. 85 a 86 SEHS podle starého znění. Amsterdamskou smlouvou o změně Smlouvy o Evropské Unii, Smluv o založení Evropských Společenství jakož i o změně dalších s těmito smlouvami souvisejících právních aktů byla SES nově přečíslována. Amsterdamská smlouva vstoupila v účinnost dne 1. května 1999, Úř. věst. C 340 ze dne 10. listopadu 1997. Po změnách provedených Lisabonskou smlouvou byly články přešifrovány na čl. 101 a čl. 102 SFEU. Takto budou články v textu této práce dále používány.

<sup>3</sup> Po změnách provedených Lisabonskou smlouvou byly články přečíslovány na čl. 107 an. SFEU. Takto budou články v textu této práce dále používány.

<sup>4</sup> Srov. [http://ec.europa.eu/comm/competition/index\\_en.html](http://ec.europa.eu/comm/competition/index_en.html), naposledy navštíveno dne 23. srpna 2010.

<sup>5</sup> Po změnách provedených Lisabonskou smlouvou byly články přečíslovány na čl. 106 a čl. 110 SFEU. Takto budou články

<sup>6</sup> Srov. Lisabonská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské Unii a Smlouvu o založení Evropského společenství ze dne 17.12. 2007, Úř. věst. 2007, C 306/1.

<sup>7</sup> Lisabonská smlouva přinesla rovněž řadu organizačních a strukturálních změn obou smluv, včetně přečíslování jednotlivých článků. S ohledem na skutečnost, že Lisabonská smlouva byla ratifikována a vstoupila v účinnost dne 1. prosince 2009, budou jednotlivé články obou smluv označovány podle číslování zavedené Lisabonskou smlouvou.



monopolů. Primárně právní úprava, týkající se státních monopolů, obsažená zejména v čl. 31 (nyní čl. 37 SFEU) a čl. 86 SES (nyní čl. 106 SFEU) a provedená sekundárním právem, sahá až k samým počátkům existence Evropských společenství, ale středem zvýšeného zájmu Komise se stala až od počátku devadesátých let (oblast telekomunikací, energetický sektor, televizní vysílání, poštovní služby, oblast transportu). Komise došla v průběhu let k názoru, že existence státních monopolů brzdí podstatným způsobem efektivní fungování vnitřního trhu. Přes prvotní legislativní úsilí je zřejmé, že cesta k úplné liberalizaci státních monopolů a jejich úplnému podrobení soutěžním pravidlům potrvá ještě několik let a dá se zde tedy očekávat další podstatný rozvoj legislativy a judikatury.

Tato disertační práce je tedy analýzou jak současného stavu liberalizačních procesů v oblasti poštovních služeb, jejich ekonomických motivů a právního základu, tak dále toho, co bylo dosaženo doposud, a jak je možné dosažené výsledky liberalizace hodnotit. K této části bude samozřejmě náležet i analýza nastupujících trendů a konceptu další liberalizace v obecné rovině a také možných alternativ dalšího vývoje liberalizace v jednotlivých hospodářských sektorech, tradičně ovládaných státními monopoly.

V první části se autor zaměří na primárně právní úpravu státních monopolů, zejména čl. 106 SFEU (ex- čl. 86 SES) a článků souvisejících, zejména čl. 14 SFEU (ex-čl. 16 SES). Bude vysvětlena funkce čl. 106 v systému evropského práva, a evropského soutěžního práva. S odkazem na judikaturu ESD budou vyloženy právní pojmy obsažené v ustanovení čl. 106 SFEU. Pozornost bude věnována významu čl. 106 odst. 2 (vynětí podniků pověřených poskytováním služeb obecného hospodářského významu pravidel stanovených SFEU).

Změna rozsahu aplikace této výjimky bude diskutována s ohledem na vývoj judikatury ESD (rozhodnutí ve věci *Sacchi*, *Terminal Equipment*, *Almelo*, *Ahmed Saeed*, *Corbeau*). Popsána bude i role Evropské Komise v oblasti aplikace a výkonu čl. 106 SFEU, jejího dohledu nad činnostmi státních monopolů, jakož i pravomoc k vydávání sekundárního práva k provedení ustanovení čl. 14 SFEU (zejména ve směnicích o transparentnosti finančních vztahů mezi členskými státy a veřejnými podniky). Další část bude zaměřena na analýzu pojmu služeb obecného hospodářského zájmu a pojmu univerzální služby a zajištění jejich poskytování formou veřejných podniků, jejich postavení a jejich tržního chování ve vztahu k soutěžním pravidlům podle čl. 101 a čl. 102 SFEU.

Cílem druhé stěžejní části bude analýza dosavadního liberalizačního vývoje v oblasti poštovních služeb na úrovni evropského práva. Podle původních plánů mělo být legislativní úsilí dovršeno v roce 2009 úplným podrobením veškerých poštovních služeb soutěžním pravidlům a jejich začlenění do rámce pravidel vnitřního trhu. I když vezmeme v potaz, že v současné době se s ohledem na znění třetí poštovní směrnice jeví jako nejbližší realisticky možný termín zavedení úplné liberalizace na celém vnitřním trhu Evropské Unie rok 2013,

bude Komise již nyní vyvíjet maximální legislativní úsilí a navazovat na své předcházející legislativní kroky v podobě sekundárního práva a četných sdělení a pravidel pro aplikaci soutěžního práva Unie na sektor poštovních služeb.

Dosavadní právní rámec liberalizace sektoru poštovních služeb bude dále v textu podrobně analyzován a zhodnocen. Zhodnocena bude i efektivnost současných právních pravidel a reálnost harmonogramu dalších liberalizačních kroků, neboť je otázkou, do jaké míry se Komisi podaří tento harmonogram liberalizace dodržet. Z praxe je totiž zřejmé (srov. například liberalizaci energetického sektoru), že liberalizace probíhá velmi pomalu, což je dáno silným postavením státních monopolů v členských státech, a také neochotou členských států vzdát se monopolního poskytování služeb obecného hospodářského významu. Stranou nebude ponechán ani vývoj významné judikatury Soudního dvora týkající se jednak obecně postavení státních monopolů ve vztahu k použití evropských hospodářských pravidel a jednak ve vztahu k liberalizaci poštovních služeb.

Třetí část bude věnována vývoji a platné české právní úpravě týkající se poskytování poštovních služeb. Po stručném nástinu dosavadního vývoje úpravy regulace poštovních služeb bude následovat charakteristika současné právní úpravy (zák. č. 29/2000 Sb., v platném znění) s důrazem na poslední novelu č. 95/2005. Z diskuzí ohledně snah směřujících k rozšíření monopolu České pošty – zejména o kontroverzní oblast adresných reklamních zásilek, a to i přes odpor Evropské Unie je zřejmé, že proces liberalizace, který má být podle současných směrnic dokončen nejpozději v roce 2012, nebude jednoduchý. V rámci možností bude srovnána česká právní úprava s právními úpravami v jiných státech Evropské Unie, které, jsou-li již dnes liberalizovány, mohou být vzorem pro budoucí českou právní úpravu trhu poštovních služeb. Takovými příklady mohou být Finsko, Švédsko, Velká Británie nebo Německo, které již v současné době nemají žádnou oblast poštovních služeb vyhrazenou pro jedinou (státem ovládanou) společnost.

Další část této disertační práce bude shrnovat výsledky analýzy dosavadního legislativního vývoje liberalizace na trhu poštovních služeb a to jak z právního hlediska, tak i z hlediska ekonomické efektivity. Důraz bude kladen na analýzu legislativní úpravy, resp. jejího konceptu, která má podle harmonogramu Komise nabýt účinnosti v roce 2013, a která by již měla být v době psaní této práce alespoň částečně k dispozici.

Podrobně budou v závěrečné části zkoumány dosavadní legislativní úpravy poštovního práva v České republice ve vztahu k jejich použitelnosti na postředního plně liberalizovaný poštovní trh. V rámci možností a na základě komparatistických metod budou rovněž prezentovány úvahy *de lege ferenda*, které by mohly poskytovat vodítko pro eliminaci nebo zlepšení nedokonalostí a problémů na liberalizovaném sektoru poštovních služeb zejména v takových specifických oblastech jako je určení poskytovatele či poskytovatelů univerzální poštovní služby, zajištění financování univerzální poštovní služby, jakož i zajištění přístupu

pro soukromé poštovní operátory do veřejné poštovní sítě ve vlastnictví dosavadního poštovního monopolu. Zhodnocena bude i udržitelnost stanoveného rozsahu univerzální (všeobecné) poštovní služby ve světle nejnovější judikatury. Dále bude zodpovězena otázka, zda je vůbec možné plně liberalizovat poštovní trh bez jakýchkoliv ochranných mechanismů, které by zajišťovaly obslužnost celého území státu (alespoň některými) poštovními službami.

# 1. Úvod

## 1.1 Primární základy práva liberalizace hospodářských sektorů v EU

Dlouhodobě, ve snaze zajistit hospodářskou produkci určitých výrobků a poskytování některých strategických služeb, které měly být poskytovány všem členům společnosti za pokud možno stejných podmínek, a dále také z důvodů bezpečnosti a soběstačnosti (a popř. zajištění příjmů pro státní pokladnu), státy zřizovaly specifické podniky, či hospodářské jednotky, které měly úzkou vazbu na stát, popř. státní rozpočet a disponovaly specifickými, výsostnými právy udělené jim státem při jejich zřízení.<sup>8</sup> Některé politické úvahy vedly k závěrům, že některé služby a jejich poskytování by mělo být určeno výhradně státním příslušníkům a nikoliv všem osobám bez ohledu na jejich státní příslušnost. Takto zřízené hospodářské jednotky, rovněž nazývané státní monopoly, působily v konkrétním hospodářském odvětví jako jediný mnohdy vertikálně integrovaný státem ovládaný subjekt. Tyto jednotky měly tržní podíl 100%, tzn., že žádnému jinému hospodářskému subjektu nebylo právně umožněno působit na stejném trhu, jako daný státní monopol.

Těmito specifickými hospodářskými sektory byly tradičně sektory poštovních služeb, telekomunikačních služeb, výroba a distribuce plynu a elektřiny, provozování letišť, říčních a námořních přístavů, pojišťovnictví, provozování rozhlasového a televizního vysílání a mnohá další.<sup>9</sup> V průběhu staletí měly státy nepopíratelné a nikým nezpochybnované právo určit, které služby nebo výrobky jsou podle jejich uvážení natolik strategické či nenahraditelné pro plnění jejich (státních) úkolů, a proto ospravedlňují jejich provozování v rámci jednoho monopolního subjektu. Tento způsob regulace hospodářství však vedl ke struktuře trhů, na kterých operoval vždy jediný státem řízený subjekt, a žádné další soukromo-právní hospodářské jednotky nebyly na trh připuštěny. Veškerá soutěž na takovýchto trzích byla vyloučena.

V průběhu staletí se historicky vyvinulo velké množství hospodářských oblastí, ve kterých stát udělil výlučné právo výkonu té které hospodářské činnosti a které podléhaly státní regulaci. Na území států tehdejšího komunistického bloku bylo hospodářství a zejména poskytování služeb zajištěno v podstatě pouze státními monopoly, soukromý výkon hospodářské činnosti byl eliminován.<sup>10</sup> V socialistickém plánovaném hospodářství bylo právně zakotveno státní vlastnictví výrobních prostředků a představovalo tak jediný možný instrument k financování státních úkolů v oblasti základních služeb obyvatelstvu.<sup>11</sup> Obecně však v celé Evropě i v její západní části probíhal po druhé světové válce proces zestátnění

<sup>8</sup> Eliassen, *From*, 9.

<sup>9</sup> *Ibid.*

<sup>10</sup> Tichý, K podstatě a účelu veřejné služby z hlediska práva národního a evropského, s. 69, in Tichý (ed.), *Veřejná služba v České republice, Německu, Rakousku a Evropské Unii, Daseinvorsorge in der Tschechischen Republik, Deutschland, Österreich und in der Europäischen Union*, Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, Praha 2007, Sborník č. 36.

<sup>11</sup> Mestmäcker, Schweitzer, 784.

výrobních prostředků. Tento stupeň zestátnění se však v jednotlivých členských státech do značné míry lišil.<sup>12</sup> Zřizování těchto zvláštních forem poskytování některých služeb bylo ospravedlňováno zejména národní bezpečností, tržními selháními a sociální spravedlností.<sup>13</sup>

V poslední době, zejména pak ve druhé polovině 20. století, však byla nutnost existence státních monopolů stále více zpochybňována. Hlavní úlohu pak hrály zejména tři okruhy oblastí: (1) ekonomická - zvýšená nespokojenost s výkonem hospodářských sektorů řízených výlučně státem jakož i přesvědčení, že pouze volná soutěž je způsobilá vytvořit efektivní tržní prostředí), (2) technologická - postupující inovace a vývoj oslabily podstatně argument přirozeného monopolu, neboť státy se ve většině případů zdráhaly využít zisky získané z činností monopolních subjektů na další investice a rozvoj příslušných sektorů. V mnoha případech bylo totiž politicky výhodnější využít získané finanční prostředky z jednoho sektoru v jiném sektoru, kde byla potřeba státní intervence<sup>14</sup>, srov. např. křížové subvencování mezi telekomunikačním a poštovním sektorem v bývalém Československu.<sup>15</sup>

Za třetí se začal prosazovat koncept liberální ekonomiky, podle které by měla být role státu v tržně fungující ekonomice omezena na nezbytně nutnou míru tak, že stát bude mít pouze pravomoci nezbytné k nápravě tržních výkyvů a nedokonalostí.<sup>16</sup> Základní myšlenkou tak bylo v té době přesvědčení, že volná tržní ekonomika je daleko schopna formou samoregulace efektivně s minimem zdrojů vyprodukovat takové výstupy, které si trh žádá, tedy ty, které splňují požadavky poptávkové strany trhu (zákazníků).<sup>17</sup> Tržní ekonomika tak má být schopna sama rozhodnout co produkovat, v jaké kvalitě a množství, i když tyto produkty (či služby) mohou představovat veřejné statky nebo služby, tradičně považované za nepostradatelné pro širokou veřejnost.<sup>18</sup> V průběhu posledních desetiletí tak byl tradiční přístup veřejné služby a plnění služeb veřejného významu státem kontrolovaným monopolem nahrazen v mnoha hospodářských odvětvích tržně orientovaným přístupem.<sup>19</sup>

Tyto změny v chápání smyslu existence státních monopolů se rovněž odrazilo v procesu utváření Evropského hospodářského společenství (angl. *European Economic Community*), později Evropského společenství (angl. *European Community*). Základní ekonomicko-politická myšlenka vytvoření jednotného trhu v celém Společenství (nyní Evropské Unie) bez právních, ekonomických a technických bariér, uvnitř kterého mohou hospodářské jednotky, bez ohledu na jejich státní příslušnost, vyrábět a poskytovat své výrobky a služby, soutěžit mezi sebou o získávání klientů a zisku bez jakékoliv formy

---

<sup>12</sup> Manthey, 29.

<sup>13</sup> Srov. podrobně Eliassen, *From*, 9 an.

<sup>14</sup> Avšak stát rozhodoval, jaké potřeby obyvatelstva mají být zajištěny a tedy jaké odvětví má získat dodatečné finanční prostředky.

<sup>15</sup> Viz více v kapitole 8 této disertační práce.

<sup>16</sup> Monti, 441.

<sup>17</sup> Mestmäcker, Schweitzer, 784.

<sup>18</sup> Ibid.

<sup>19</sup> Podrobně k jednotlivým liberalizovaným hospodářským odvětvím, zejména letectví, trh s elektřinou a plynem, telekomunikace, media, transport a další srov. na webové stránce [http://ec.europa.eu/competition/liberalisation/overview\\_en.html](http://ec.europa.eu/competition/liberalisation/overview_en.html).

diskriminace, rovněž směřuje k odstranění resp. alespoň minimalizaci vlivu státních monopolů.<sup>20</sup> Jakékoliv formy monopolu totiž představují podstatnou překážku na vnitřním trhu.<sup>21</sup> Pokud bylo státnímu monopolu uděleno např. výlučné právo výkonu určité ekonomické aktivity, žádný jiný (soukromoprávní) subjekt ať z tohoto nebo z jiného členského státu EU není oprávněn vstupovat a soutěžit na takovém trhu. Evropský soudní dvůr (dále také jen „ESD“) v rozhodnutí ve věci Bodson uvedl:

*“... avšak nemůže být vyloučena ani možnost, že monopol týkající se poskytování určitých služeb by mohl mít nepřímý účinek na obchod mezi členskými státy, obzvláště tam, kde monopol, který byl za účelem poskytování určitých služeb vytvořen jiným hospodářským subjektem nebo subjekty, vede k diskriminaci dovážených produktů ve srovnání s produkty domácí výroby.”<sup>22</sup>*

Ekonomické principy vnitřního trhu Evropské Unie jsou upraveny v čl. 3 SEU, který stanoví, že *„Unie vytváří vnitřní trh. Usiluje o udržitelný rozvoj Evropy, založený na vyváženém hospodářském růstu a na cenové stabilitě, vysoce konkurenceschopném sociálně tržním hospodářství směřujícím k plné zaměstnanosti a společenskému pokroku a na vysokém stupni ochrany a zlepšování kvality životního prostředí. Podporuje vědecký a technický pokrok.“* Vnitřní trh je definován jako vnitřní trh, který se vyznačuje odstraněním překážek volného pohybu zboží, osob, služeb a kapitálu mezi členskými státy.

Původní ustanovení čl. 3 Smlouvy ES zakotvilo “systém zajišťující, aby na vnitřním trhu nebyla narušována hospodářská soutěž” (písm. g). Systém volné soutěže na vnitřním trhu je tudíž jedním z vedoucích principů pro činnosti a politiky vykonávané Evropským společenstvím za účelem dosažení cílů stanovených v čl. 2 Smlouvy ES:

*„Posláním Společenství je vytvořením společného trhu a hospodářské a měnové unie a prováděním společných politik nebo činností uvedených v člancích 3 a 4 podporovat v celém Společenství harmonický, vyvážený a udržitelný rozvoj hospodářských činností, vysokou úroveň zaměstnanosti a sociální ochrany, rovné zacházení pro muže a ženy, trvalý a neinflační růst, vysoký stupeň konkurenceschopnosti a konvergence hospodářské výkonnosti, vysokou úroveň ochrany a zlepšování kvality životního prostředí, zvyšování životní úrovně a kvality života, hospodářskou a sociální soudržnost a solidaritu mezi členskými státy.“*

I když Lisabonská smlouva vyňala toto ustanovení přímo z textu Smlouvy je zřejmé z nezměněného konceptu této Smlouvy a z připojeného Protokolu č. 27 o vnitřním trhu a

<sup>20</sup> Schweitzer, 90.

<sup>21</sup> Van Miert, Liberalization of the Economy of the European Union: The Game is not (yet) over in Geradin (ed.), The Liberalization of State Monopolies in the European Union and Beyond (Kluwer, 200), 1.1

<sup>22</sup> C-30/87 Corrine Bodson v. Pompes Funébres des régions libérées SA, C-30/87, Sb. SD 1988, 2479.

hospodářské soutěži, že „*vnitřní trh podle článku 3 Smlouvy o Evropské unii zahrnuje rovněž systém zajišťující, aby hospodářská soutěž nebyla narušována.*“ Systém ochrany hospodářské soutěže tak nepochybně i po provedené reformě Lisabonskou smlouvou zůstává jedním z vůdčích principů fungování politik Evropské Unie.

Články 101 až 109 SFEU mají za cíl dosažení výše zmíněných cílů úpravou společné soutěžní politiky a představují tak primárně právní implementaci cílů stanovených v čl. 2 SES. Soutěžně právní pravidla stanovené v čl. 101 a n. SFEU nejsou pouze programovými zásadami, které by musely být provedeny sekundární legislativou EU. Představují rovněž primárně právní pravidla přímo aplikovatelná na území všech členských států.

Postupná změna vztahu mezi státem a hospodářstvím a posun od úplné regulatorní a vlastnické role státu je dosahován čtyřmi základními procesy:

- privatizace (odprodej státem vlastněných hospodářských jednotek),
- liberalizace (připuštění vstupu ostatních soutěžitelů na trh doposud rezervovaný pouze jedinému státem vlastněnému monopolu,
- regulatorní proces (nezbytný ke kontrole původního monopolu tak, aby byla zajištěna účinná soutěž mezi ním a nově vstupujícími soutěžiteli),
- zřízení na státu nezávislých orgánů, které vykonávají regulatorní a kontrolní funkce ve veřejném zájmu.<sup>23</sup>

Všechny čtyři procesy mají být aplikovány současně za účelem efektivního vytvoření konkurenčního prostředí na trzích, které byly po dlouhou dobu ovládané jediným (státem vlastněným) monoplem. Proto Smlouva FEU dává příslušným orgánům Unie pravomoci k otvírání trhů původně vyhrazených státním monopolům volné soutěži, a to za pomoci využití různých právních instrumentů, zahrnující mimo jiné čl. 101 a 102 SFEU. Čl. 106 SFEU ukládá Evropské Komisi specifickou povinnost monitorování veřejných podniků a podniků, kterým členské státy přiznávají zvláštní nebo výlučná práva (tzv. privilegované podniky, státní monopoly).

Ustanovení čl. 106 odst. 3 SFEU navíc zmocňuje Komisi k vydávání potřebných směrnic<sup>24</sup> a rozhodnutí adresovaných členským státům, které přijaly nebo ponechávají v platnosti opatření odporující pravidlům Smlouvy FEU, zejména pravidlům stanoveným v čl.

<sup>23</sup> Monti, 441.

<sup>24</sup> Viz Směrnice Komise 2006/111/ES ze dne 16. listopadu 2006 o zprůhlednění finančních vztahů mezi členskými státy a veřejnými podniky a o finanční průhlednosti uvnitř jednotlivých podniků (kodifikované znění), Úř. věst. L 318, 17. listopadu 2006, s. 17 (dále také jen „*Transparenční směrnice*“); Resoluce Evropského Parlamentu týkající se státních podpor ve formě kompenzace za poskytování veřejných služeb, (2004/2186(INI)) Úř. věst. C 304E, 1. prosince 2005, s. 117–128; Rozhodnutí Komise č. 2005/842/ES ze dne 28. prosince 2005 o použití čl. 86 odst. 2 Smlouvy o ES na státní podporu ve formě vyrovnávací platby za závazek veřejné služby poskytované určitým podnikům pověřeným poskytováním služeb obecného hospodářského zájmu (oznámeno pod číslem K(2005) 2673), Úř. věst. L 312, 29. prosince 2005, s. 67–73; Směrnice Komise 2002/77/ES ze dne 16. září 2002 o hospodářské soutěži na trzích sítí a služeb elektronických komunikací, Úř. věst. L 249, 17. listopadu 2002, s. 21.

18 a 101 až 109 SFEU.<sup>25</sup> Třetím legislativním nástrojem v oblasti liberalizačních procesů je prošetřování stížností podaných fyzickými a právníckými osobami usazenými na území Evropské Unie. Komise prošetřuje stížnosti a v případě zjištění porušení se snaží o nalezení (někdy i neformálního) řešení bez nutnosti vydání formálního rozhodnutí.

V praxi je Komise v úzkém kontaktu s národními soutěžními a ostatními regulačními subjekty. V případě, že některý z nich zamýšlí přijmout opatření, které by mohlo být v rozporu s právem EU, probíhají jednání mezi státem, tímto úřadem a Komisí, jejímž výsledkem je v mnohých případech jednomyslná shoda o změně tohoto opatření tak, aby jeho konečná podoba zajišťovala plné respektování pravidel práva EU. Za čtvrté, Komise jak strážkyně evropských zakládajících smluv a „motor“ Evropské Unie, disponuje monopolním právem iniciativy v oblasti práva Evropské Unie<sup>26</sup> a účastní se aktivně legislativního procesu přijímání nových právních předpisů evropského práva tím, že navrhuje Evropskému Parlamentu a Radě EU nová opatření za účelem otvírání trhů volné soutěži.<sup>27</sup>

Je však nutné upozornit na to, že doposud bylo dosaženo pouze malého úspěchu v oblasti liberalizace hospodářských odvětví (snad s výjimkou liberalizace letecké přepravy). Do jisté míry je tento výsledek dán tím, že Komise v devadesátých letech minulého století a na začátku 21. století soustředila svou pozornost primárně na reformu aplikace tehdejších čl. 81 a 82 Smlouvy ES a kontrolu fúzí.<sup>28</sup> Do roku 2008 bylo přijato pouze několik rozhodnutí o aplikaci čl. 106 SFEU v oblastech, vůči kterým směřuje liberalizační úsilí Komise: poštovní služby (6 rozhodnutí), mobilní komunikace (2), letectví (3), přístavy a námořní doprava (4), pojišťovnictví (1) a televizní a rozhlasové vysílání (1).<sup>29</sup> Ukazuje se však, že Komise se v poslední době začíná opět více soustředit na oblasti, které mají být liberalizovány, neboť si je patrně vědoma skutečnosti, že liberalizační procesy doposud nepřinesly mnoho hmatatelných výsledků pro evropské spotřebitele.<sup>30</sup>

<sup>25</sup> Pokud členský stát nedodržuje pravidla stanovená ve směrnici, zejména pokud včas a řádně neprovede směrnici do svého právního řádu, je Komise oprávněna za splnění určitých předpokladů zahájit řízení o porušení Smlouvy FEU podle ustanovení čl. 258 Smlouvy FEU.

<sup>26</sup> V některých případech (např. Společná zahraniční a bezpečnostní politika, či kompetence v oblasti trestního práva) sdílí Komise právo iniciativy se členskými státy.

<sup>27</sup> Viz zejména čl. 17 Smlouvy EU a čl. 288 an. Smlouvy FEU.

<sup>28</sup> Srov. přijaté Nařízení Rady (ES) č. 1/2003 ze dne 16. prosince 2002, o provádění pravidel hospodářské soutěže stanovených v člancích 81 a 82 Smlouvy, Úř. věst. L 1, 4. ledna 2003, s. 1; Nařízení Komise (ES) č. 773/2004 ze dne 7. dubna 2004 o vedení řízení Komise podle článků 81 a 82 Smlouvy o ES, Úř. věst. L 123, 27.4.2004, s. 18; Nařízení Rady (ES) č. 139/2004 ze dne 20. ledna 2004 o kontrole spojování podniků (Nařízení ES o spojování), Úř. věst. L 24, 29.1.2004, s. 1; Nařízení Komise (ES) č. 802/2004 ze dne 21. dubna 2004, kterým se provádí nařízení Rady (ES) č. 139/2004 o kontrole spojování podniků, Úř. věst. L 133, 30.4.2004, s. 1. K reformě použití původního čl. 82 Smlouvy ES (nyní čl. 102 SFEU) v souvislosti s prosazením „*more economic approach*“ principu srov. zejména Sdělení Komise ze dne 9. února 2009, K(2009) 864 v konečném znění, Sdělení Komise, Pokyny k prioritám Komise v oblasti prosazování práva při používání článku 82 Smlouvy o ES na zneužívající chování dominantních podniků vylučující ostatní soutěžitele. Rovněž možno nalézt pod <http://ec.europa.eu/competition/antitrust/art82/index.html>.

<sup>29</sup> Pro další detaily viz odkaz <http://europa.eu.int/comm/competition/liberalization/decisions/>. Srov. dále Rozhodnutí Komise ze dne 28. listopadu 2005 o použití čl. [106 odst. 2 Smlouvy FEU] na státní podporu ve formě vyrovnávací platby za závazek veřejné služby poskytované určitým podnikům pověřeným poskytováním služeb obecného hospodářského zájmu, Úř. věstník L 312/67, 2005.

<sup>30</sup> Srov. zejména třetí poštovní směrnici 2008/6/EC Evropského Parlamentu a Rady ze dne 20. února 2008, měnící první poštovní směrnici 97/67/EC týkající se dosažení vnitřního trhu poštovních služeb, srov. dále příslušný odkaz [http://ec.europa.eu/internal\\_market/post/legislation\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/post/legislation_en.htm). Srov. i diskuzi ke zveřejněnému třetímu liberalizačnímu balíčku týkající se liberalizace trhu s plynem a elektřinou [http://ec.europa.eu/energy/electricity/package\\_2007/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/energy/electricity/package_2007/index_en.htm).



Samostatnou pozornost si zaslouží i liberalizace služeb obecného hospodářského zájmu v rámci celosvětového obchodu. Za zmínku stojí zejména právní úprava multilaterální mezistátní dohody GATS. Do jaké míry je tato právní úprava aplikovatelná i na služby obecného hospodářského zájmu, jakož i podrobná analýza této oblasti by však překračovala rámec této disertační práce. Odkazují proto na příslušnou odbornou literaturu k tomuto tématu.<sup>31</sup>

## 1.2 Čl. 106 SFEU v procesu liberalizace

Původní znění Smlouvy o založení Evropského hospodářského společenství se stavělo neutrálně k rozlišování mezi veřejným (státním) a soukromým vlastnictvím. Tento primárně právní princip zůstává i po reformě nezměněn. Článek 345 SFEU stanoví, že *„tato smlouva se nijak nedotýká úpravy vlastnictví, uplatňované v členských státech“*. Z celkového charakteru a struktury Smlouvy FEU, která je dána prostřednictvím cílů a zásad stanovených v čl. 2 a 3 Smlouvy EU, a čl. 119 Smlouvy FEU nově vloženého Smlouvou EU<sup>32</sup> však v současné době vyplývá zřejmý posun politiky Unie ve prospěch zásady soukromého vlastnictví a otevřeného tržního hospodářství s volnou soutěží.<sup>33</sup> Čl. 119 SFEU stanoví závazek zavedení *„hospodářské politiky, která je založena na úzké koordinaci hospodářských politik členských států, na vnitřním trhu a na vymezení společných cílů a která je prováděna v souladu se zásadou otevřeného tržního hospodářství s volnou soutěží.“* V podstatě beze změny zůstal tento odkaz na zásadu otevřeného tržního hospodářství s volnou soutěží v čl. 119 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské Unie.

Nedávno zesnulý bývalý evropský komisař pro hospodářskou soutěž Karl van Miert ve své studii uvádí, že *„je zřejmé, že trh založený na principu volné soutěže a volném oběhu zboží, služeb, lidí a kapitálu, je v rozporu se systémem založeným na státních monopolech. Naše politika liberalizace je proto nepostradatelným nástrojem pro vytvoření vnitřního trhu.“*<sup>34</sup>

Ustanovení čl. 106 Smlouvy ES vzniklo jako kompromisní formule mezi zastánci otevřeného tržního prostředí (státy Beneluxu) a členskými státy, které trvaly na zachování principu státní suverenity v oblasti hospodářské politiky a síťových hospodářských odvětví (pošty, energie, plyn, telekomunikace, doprava).<sup>35</sup> V době vyjednávání původních smluv šlo především o obavy menších států – Belgie, Nizozemí a Lucemburska – kvůli možným

<sup>31</sup> Srov. např. Simon, Liberalisierung von Dienstleistungen der Daseinsvorsorge im WTO- und EU-Recht, 2009.

<sup>32</sup> Srov. zejména poslední větu druhého odstavce čl. 119 Smlouvy FEU: *„podporovat obecnou hospodářskou politiku ve Společenství v souladu se zásadou otevřeného tržního hospodářství s volnou soutěží.“*

<sup>33</sup> Craig, De Búrca, 1071.

<sup>34</sup> Van Miert, Liberalization of the Economy of the European Union: The Game is not (yet) over in Geradin (ed.), The Liberalization of State Monopolies in the European Union and Beyond (Kluwer, 200), 1.1.

<sup>35</sup> Schweitzer, 90.

mezistátním narušením hospodářské soutěže na společném trhu zejména ze strany francouzských, německých a italských státních monopolních podniků.<sup>36</sup>

Čl. 106 tak zaujímá postavení mezi závazkem státu poskytovat, resp. zajistit poskytování určité základní služby a principem tržního hospodářství s pravidly hospodářské soutěže aplikovatelnými na veškeré podniky bez omezení.<sup>37</sup> K osvětlení postavení čl. 106 v rámci Smlouvy FEU přispěl i svou judikaturou Soudní dvůr, který v rozhodnutí ve věci *Francie, Itálie a Spojené království v. Komise* uvedl, že.<sup>38</sup>

*„Čl. 90 [nyní čl. 106 Smlouvy FEU, pozn. aut.] [...] se týká podniků, za jejichž chování nesou zvláštní odpovědnost státy, a to v důsledku vlivu, který na jejich chování mohou vykonávat. Článek podtrhuje, že se na tyto podniky použijí veškerá ustanovení Smlouvy s výjimkou opatření přijatých v souladu s odstavcem 2 tohoto článku; tento článek zavazuje členské státy k dodržování těchto předpisů v jejich vztahu k těmto podnikům, a přenáší na Komisi povinnost dohledu, která, je-li to potřebné, může být naplněna rovněž vydáním směrnic a rozhodnutí směřujícím vůči členským státům.“*

Smyslem článku je tudíž zajistit rovnost příležitostí na trhu pro veškeré podniky, bez ohledu na to, zda jde o veřejné podniky s vazbou či podporou ze strany státu nebo podniky soukromé.<sup>39</sup> Z principu rovnosti příležitostí vyplývá i základní zásada o nespojitelnosti výkonných výsostních oprávnění na straně jedné a podnikatelských funkcí, čímž se má zabránit prorůstání politických funkcí na hospodářské soustavy, jak bylo dříve běžné právě u monopolů napojených na stát.<sup>40</sup> Jako příklad může posloužit minulá právní úprava poštovních služeb v Německu. Německý ministr pošt byl podle původní poštovní právní úpravy zároveň ředitel podniku a jeho výkonný orgán. Deutsche Post byla jako podnik poskytovatelem telefonních aparátů a připojovacích zařízení do telefonní sítě; jako nositel výsostných práv rozhodovala Deutsche Post, resp. ministr pošt rovněž o tom, jaké mají být požadavky na připojovací zařízení, a jaká připojovací zařízení smí být napojena do telefonní sítě. Evropský soudní dvůr dovedl v rozhodnutí ve věci *GB-INNO-BM* zákaz spojení role podniku-soutěžitele a nositele výsostných rozhodovacích práv z ustanovení čl. 110 odst. 1 ve spojení s čl. 106 Smlouvy FEU ve spojení s čl. 101 Smlouvy FEU.<sup>41</sup>

### 1.2.1 Ustanovení čl. 106 odst. 1 Smlouvy FEU

V souvislosti se strukturou čl. 106 je nutné zdůraznit, že třebaže tento článek stanoví omezení činnosti podniků napojených na stát, právě čl. 106, a rovněž čl. 14, 37 a některá

<sup>36</sup> Ibid., 91.

<sup>37</sup> *Mestmäcker, Schweitzer*, 795.

<sup>38</sup> Case 188 – 190/80, *Francie, Itálie a Spojené království v. Komise*, Sb. SD. 1982, 2575, para 12.

<sup>39</sup> *Mestmäcker, Schweitzer*, 796.

<sup>40</sup> Ibid.

<sup>41</sup> C-18/88, *RTT v. GB-INNO-BM SA*, Sb. SD 1991, I-5981, para 25.

další ustanovení Smlouvy FEU obecně uznávají a respektují existenci veřejných podniků.<sup>42</sup> Za účelem stanovení hranic státních zásahů do hospodářství prostřednictvím veřejných a privilegovaných podniků ve prospěch rozvoje hospodářské soutěže stanoví čl. 106 odst. 1 Smlouvy FEU členským státům povinnost, že „*tyto státy nepřijmou ani neponechají v platnosti opatření odporující pravidlům této smlouvy, zejména pravidlům stanoveným v člancích 18 a 101 až 109.*

Z toho vyplývá na jedné straně závazek členských států dodržovat pravidla Smlouvy přímo adresovaná těmto členským státům a na straně druhé dbát rovněž norem adresovaným podnikům.<sup>43</sup> Jak dále zdůrazňuje ve stále rozhodovací praxi Soudní dvůr, spočívá smysl ustanovení čl. 106 odst. 1 Smlouvy FEU v tom, že je efektivně zamezeno členským státům přijímat nebo zachovávat veškerá opatření, která zamezují praktické účinnosti soutěžních pravidel Unie.<sup>44</sup> Čl. 106 odst. 1 tak představuje potvrzení zásady tržního hospodářství. Totiž, že evropská soutěžní pravidla se vztahují bez rozdílu na každý subjekt bez ohledu na jeho strukturu a organizaci.

Je nutno v této souvislosti připomenout, že evropská soutěžní pravidla (čl. 101 a 102 Smlouvy FEU) se aplikují pouze na autonomní jednání podniků (výjimku tvoří tzv. *state defence* doktrína). Soutěžní pravidla mohou být porušena a podnik může být činěn odpovědný pouze tehdy, pokud je takové chování výsledkem jeho autonomního rozhodnutí. Jinými slovy, čl. 101 Smlouvy FEU se použije rovněž na vnitro-koncernové kartelové dohody (angl. *intra group cooperation cartel agreements*, něm. *konzerninterne Wettbewerbsbeschränkungsvereinbarungen*) mezi členy skupiny pouze v případech, kdy existuje dostatečný stupeň soutěžního prostředí mezi takovými členy, i když jsou právně závislé ekonomické jednotky.<sup>45</sup> Článek 101 Smlouvy FEU se neaplikuje v případech, kdy všichni členové skupiny představují jedinou ekonomickou jednotku (angl. *single economic unit*). To jsou podle ustálené judikatury Evropských soudů ty případy, kdy dceřiné společnosti nemohou autonomně a nezávisle na své mateřské společnosti určovat své tržní chování, ale naopak jsou povinny sledovat a plnit jejich pokyny.<sup>46</sup>

Zkoumané autonomní tržní chování podniku však nemůže být vyloučenou pouhým odůvodněním, resp. povzbuzením ze strany státu (např. přijatým legislativním či správním opatřením). Na druhé straně však právně závazné legislativní, popř. správní opatření státu, které jako takové musí být dodržováno, vylučuje do značné míry možnosti autonomního tržního chování. Takové státem vynucené chování podniku nemůže být považováno za porušení soutěžních pravidel čl. 101 a 102 Smlouvy FEU. Podnik může odvolat právě na již

---

<sup>42</sup> *Mahthey*, 31.

<sup>43</sup> *Klasse*, 216.

<sup>44</sup> Srov. case C-260/89, *Elliniki Radiophonia Tileorassi (ERT)*, Sb. SD 1991, I-2925, para 35, či case Case C-41/90 *Klaus Höfner a Fritz Elser v. Macrotron GmbH*, Sb. SD 1993, I-1979, para 26.

<sup>45</sup> *Mestmäcker, Schweitzer*, 236, para 46.

<sup>46</sup> *Case Viho v. Commission*, Sb. SD 1996, I-5495, para 16.

zmíněnou doktrínu „*state defence*“, aby se vyhnul odpovědnosti v případech, kdy státem vynucené jednání podniku je v rozporu se soutěžním právem. Toto omezení soutěžně právní odpovědnosti podniku je do určité míry kompenzováno odpovědností státu, která je zakotvena právě v čl. 106 Smlouvy FEU, jak o tom bude řeč v následujících kapitolách.<sup>47</sup>

Členské státy jsou tak za určitých okolností odpovědny podle evropského soutěžního práva v případech, kdy jimi přijaté opatření nutí nebo vede podniky k protisoutěžnímu chování.<sup>48</sup> Za příklad může sloužit nedávné rozhodnutí Komise ve věci slovenské hybridní pošty, kdy státní opatření (přijatá novela slovenského poštovního zákona) rozšiřovalo monopol Slovenské pošty. Chování Slovenské pošty nárokuje si tento monopol nelze považovat za její autonomní chování, neboť musí postupovat v souladu se zákonem a nemá tak možnost svobodné tržní volby. Naopak Slovensko jako členský stát EU je vázán povinnostmi v čl. 106, a je tedy adresátem rozhodnutí Komise ve smyslu čl. 106 odst. 3 Smlouvy FEU, v případě že tato shledá, že došlo k porušení čl. 106 odst. 2.<sup>49</sup>

Podle stálé judikatury Soudního dvora, je ustanovení čl. 106 odst. 1 Smlouvy FEU bezprostředně aplikovatelné.<sup>50</sup> Každý soukromý podnik, který dojde k názoru, že existují státní opatření, která jsou v rozporu s tímto ustanovením, se tedy může domáhat ochrany soudní cestou.<sup>51</sup> Zákaz ustanovení čl. 106 odst. 1 se týká aspektů použití svrchované a řídicí moci státu vůči veřejným a privilegovaným podnikům.<sup>52</sup> Uznává – li však Smlouva existence veřejných podniků a jejich příspěví k poskytování služeb obecného hospodářského zájmu (srov. čl. 14 Smlouvy FEU), stanoví rovněž výjimku ze zákazu podle čl. 106 odst. 1 Smlouvy FEU. Existuje trvalý tlak členských států zrušit, omezit či reformovat ustanovení čl. 106 tak, aby si zachovaly větší možnosti intervence do hospodářské soustavy na úkor existence hospodářské soutěže na vnitřním trhu.<sup>53</sup> Prvním úspěchem jejich tlaku bylo právě vložení nového čl. 16 (nyní čl. 14) Amsterdamskou smlouvou týkající se zajištění podmínek pro fungování veřejné služby (služeb obecného hospodářského zájmu.) Zatímco tlak na zrušení čl. 106 přichází zejména ze strany Francie, postoj Německa je veden snahou o změnu výkladu čl. 106 odst. 2 Smlouvy FEU ve prospěch širších možností státních podpor nejen veřejným podnikům.<sup>54</sup>

---

<sup>47</sup> I když se evropská soutěžní pravidla aplikují pouze na chování podniků.

<sup>48</sup> *Faull, Nikpay*, 594, para 6.02.

<sup>49</sup> Srov. čl. 3 rozhodnutí Komise ve věci Slovenské hybridní pošty. COMP/39.562 ze dne 7. října 2008.

<sup>50</sup> Case C-155/73, *Sacchi*, Sb. SD 1974, para 409.

<sup>51</sup> Některá omezení však budou podle různých ustanovení Smlouvy FEU přesto přípustná (ustanovení čl. 106 odst. 2, některé formy státních podpor atp.).

<sup>52</sup> *Geiger*, 272.

<sup>53</sup> *Mestmäcker, Schweitzer*, 799.

<sup>54</sup> *Ibid.*, 800.

## 1.2.2 Ustanovení čl. 106 odst. 2 Smlouvy FEU

Představuje-li čl. 106 odst. 1 Smlouvy FEU potvrzení zásady tržního hospodářství, tedy, že evropská pravidla se vztahují bez rozdílu na každý subjekt bez ohledu na jeho strukturu a organizaci, dochází v čl. 106 odst. 2 Smlouvy FEU ve vztahu ke službám obecného hospodářského zájmu k modifikaci těchto tržních zásad a ke stanovení výjimek pro určitý okruh hospodářských subjektů.<sup>55</sup>

Funkce čl. 106 odst. 2 v systému pravidel Smlouvy FEU je však širší. V souladu se stálou judikaturou představuje čl. 106 odst. 2 stěžejní ustanovení Smlouvy, které má uvést do souladu hospodářské, sociální a daňové cíle sledované členskými státy na straně jedné a zájmy Unie spočívající v zachování hospodářských soutěžních pravidel a pravidel vnitřního trhu Unie.<sup>56</sup>

V mnoha případech se členské státy zdráhají rušit státní monopoly (veřejné podniky různých právních forem), které byly vytvořeny před mnoha desetiletími nebo stoletími. Jsou vedeny zejména snahou zajistit, aby byly základní strategické služby, tzv. služby obecného hospodářského zájmu ve smyslu čl. 106 Smlouvy FEU<sup>57</sup> (angl. *services of general economic interest*, něm. *Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse*, také *Daseinsvorsorge*) poskytovány všem osobám (popř. občanům) státu za přijatelných podmínek. Což však rovněž v praxi znamenalo, že takový monopol měl být schopen dosáhnout takového zisku, který mu umožní poskytování těchto služeb obecného hospodářského zájmu. Na druhé straně však musela být cena poskytovaných služeb zakotvena na takové úrovni, aby tyto základní služby byly přístupné celé veřejnosti.<sup>58</sup>

Struktura čl. 106 odst. 2 se rozpadá do třech základních částí. V první části ustanovení zdůrazňuje, že podniky pověřené poskytováním služeb obecného hospodářského zájmu podléhají pravidlům obsažených ve Smlouvě FEU. Ve druhé části je obsažena výjimka, podle které je vyloučena aplikace soutěžních pravidel, pokud by jejich uplatnění právně nebo

<sup>55</sup> Craig, *De Búrca*, 1072.

<sup>56</sup> Srov. case C-202/88, Francie v. Komise, Sb. SD 1991, I-1223, para 12; case C-67/96, Albany, Sb. SD 1999, I-5751, para 103.

<sup>57</sup> K obecné definici srov. např. Rozhodnutí Komise ze dne 28. listopadu 2005 o použití čl. [106 odst. 2 Smlouvy FEU] na státní podporu ve formě vyrovnávací platby za závazek veřejné služby poskytované určitým podnikům pověřeným poskytováním služeb obecného hospodářského zájmu, Úř. věst. L 312/67, 2005. Nejnověji pak Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů doprovázející sdělení „Jednotný trh pro Evropu ve 21. století“ Služby obecného zájmu, včetně sociálních služeb obecného zájmu: nový evropský závazek, ze dne 20.11. 2007, KOM (2007) 725 v konečném znění. Toto sdělení bude jako protokol o službách obecného zájmu připojeno k Lisabonské smlouvě.

<sup>58</sup> Tento zásadní koncept tak musí být zohledněn při použití článků 101, 102 a 106 Smlouvy FEU na monopolizované národní trhy. Tzv. test nutnosti (necessity test) založený na politicko-ekonomických úvahách byl ESD zaveden v rámci tzv. pravidla nutné ekonomické rovnováhy (concept of necessary economic equilibrium) pro podniky pověřené poskytováním služeb obecného hospodářského zájmu. V zájmu zachování takové ekonomické rovnováhy je možné v určitých případech udělení výlučných (exklusivních) práv takovému podniku, tedy vyloučit soutěž na určitém trhu (nebo jeho části) a tím zamezit možnosti, aby ostatní (soukromí) soutěžitelé pronikli pouze do lukrativní části trhu (tzv. *creaming off*, neboli „*sliznutí smetany*“), vytvářely zisky na úkor pověřeného podniku, a jemu by zbyla pouze povinnost poskytovat služby obecného hospodářského významu v neprofitabilních oblastech. Dále ESD stanovil, že cena za poskytované služby může být v takových případech státem rovněž regulována tak, aby pověřený podnik získal za poskytování těchto služeb dostatečnou odpovídající odměnu, které kryje jeho náklady (srov. case C-320/91, Corbeau, Sb. SD 1993, s. I-2533, tento problém bude dále rozveden v následujících kapitolách).

fakticky bránilo plnění zvláštních úkolů. Třetí část zdůrazňuje princip proporcionality, podle kterého nesmí být rozvoj obchodu dotčen v míře, která by byla v rozporu se zájmem Unie.

### 1.2.2.1 **Přímý účinek čl. 106 odst. 2**

Jako každá výjimka, výjimka podle čl. 106 odst. 2 Smlouvy FEU, musí být vykládána co nejužší. <sup>59</sup> Derogace použití pravidel se týká všech pravidel Smlouvy FEU a směřuje zejména vůči soutěžním pravidlům a pravidlům upravující svobodu poskytování služeb a volného pohybu zboží. <sup>60</sup>

Podle stálé judikatury Soudního dvora je ustanovení Smlouvy FEU přímo aplikovatelné, pokud je toto ustanovení úplné, obsahově jasné a právně dokonalé, nevyžaduje ke své aplikaci žádné další prováděcí opatření a neoponechává členským státům žádný prostor k uvážení. <sup>61</sup> Kromě toho musí být povinnost z takového ustanovení plynoucí bezpodmínečné, tzn. bez výhrady platné. <sup>62</sup> Po několika protichůdných rozhodnutích dospěl Soudní dvůr opakovaně k závěru, že čl. 106 odst. 2 je přímo aplikovatelný a vymahatelný v řízeních před národními soudy. <sup>63</sup> V původní judikatuře ve věci *Müller* dospěl Soudní dvůr k závěru, že čl. 106 odst. 2 není bezprostředně aplikovatelný, neboť toto ustanovení není bezpodmínečné, nýbrž se váže na právní posouzení dvou otázek. <sup>64</sup> Za prvé jde o posouzení, zda by daný podnik pověřen výkonem zvláštním úkolem a za druhé zda by byla neaplikace ustanovení Smlouvy, zejména pak soutěžních pravidel, v rozporu se zájmy Unie. <sup>65</sup> Soud došel k závěru, že posouzení těchto otázek závisí na cílech obecné hospodářské politiky členských států pod dohledem Komise. Nejsou-li tyto cíle vymezeny a Komise nepřijala opatření ve smyslu čl. 90 odst. 3 [nyní čl. 106 odst. 3 Smlouvy FEU, pozn. aut.] zajišťující její roli dohledu, nezakládá čl. 90 odst. 2 individuální práva, kterých by se bylo možné dovolat před národními soudy. <sup>66</sup>

Tento původní právní názor Soudního dvora byl však změně v následujících rozhodnutích. V rozhodnutí ve věci *Ahmed Saeed* Soudní dvůr v prvním kroku konstatoval, že čl. 106 odst. 2 nezávisí na aplikaci čl. 106 odst. 3 Smlouvy FEU ani na vymezení ze strany Komise, co představuje zájem Evropské Unie. <sup>67</sup> V následném rozhodnutí ve věci *ERT* Soud stanovil, že je věcí národního soudce posoudit, zda může být chování podniku

---

<sup>59</sup> *Blum, Logue*, 17.

<sup>60</sup> *Ibid.*

<sup>61</sup> *Case 26/62, Van Gend & Loos*, Sb. SD 1963, 1, 25.

<sup>62</sup> Podrobněji k této problematice srov. *Schweitzer*, 95.

<sup>63</sup> *Blum, Logue*, 38, *Immenga, Mestmäcker*, 758, para 33 an.

<sup>64</sup> *Case C-10/71, Ministère Public Luxembourg v. Madeleine Hein, née Müller and others (the Müller case)*, Sb. SD 1971, 723, para 13.

<sup>65</sup> *Ibid.*

<sup>66</sup> *Ibid.*, para 16.

<sup>67</sup> *Case Ahmed Saeed Flugreisen, Silver Line Reisebüro GmbH und Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs e.V.*, Sb. SD 1989, 803, para 53 a 57.

s vazbou na stát ospravedlnitelné ve smyslu čl. 106 odst. 2 Smlouvy FEU.<sup>68</sup> Stejný závěr Soud učinil i v dalším rozhodnutí ve věci *Rendo*.<sup>69</sup>

### 1.2.2.2 Aplikace čl. 106 odst. 2

Má-li být tedy výjimka z použití pravidel hospodářské soutěže aplikována a má-li tak dojít k deformaci soutěžního prostředí na vnitřním trhu, je nutné vymezit v prvním kroku obsahovou náplň jednotlivých pojmů, jako veřejný podnik, podnik se zvláštními nebo výlučnými právy, jakož i služeb obecného hospodářského zájmu.<sup>70</sup> Ve druhém kroku jde o právní posouzení, zda je použití výjimky na konkrétní situaci ospravedlnitelné, neboť případné použití soutěžních pravidel by mohlo právně nebo fakticky zamezit nebo ohrozit plnění zvláštních úkolů. K tomuto testu se používá kritérium přiměřenosti.<sup>71</sup> V tomto ohledu bude dále v textu provedena analýza dosavadní judikatury evropských soudů zejména s ohledem na oblast poskytování poštovních služeb. Třetí krok celkového právního posouzení však musí vždy představovat, pokud se výjimka aplikuje, posouzení, zda je rozvoj obchodu dotčen v míře, která by byla v rozporu se zájmem Unie.<sup>72</sup> Toto ustanovení zajišťuje nadřazenost zájmů Unie v této oblasti nad partikulárními zájmy členských států.<sup>73</sup>

#### 1.2.2.2.1 Ospravedlnění použití výjimky

Dosavadní judikatura Soudního dvora k použití čl. 106 odst. 2 Smlouvy FEU ukazuje, že není pravděpodobné, že by členské státy, resp. veřejné či privilegované podniky, uspěly s aplikací této výjimky na protisoutěžní jednání, jako např. diskriminační chování vůči třetím stranám.<sup>74</sup> Aplikace výjimky tedy směřuje k ospravedlnění existence monopolního, popř. zvláštního práva.<sup>75</sup> Judikatura Soudního dvora se tedy v první fázi<sup>76</sup> zaměřila na definici jednotlivých pojmů, úzký výklad daného ustanovení a omezování právních úprav jednotlivých členských států porušující princip přiměřenosti a tudíž i ustanovení Smlouvy FEU.<sup>77</sup> Přestože Soud rovněž stanovil, že pojem „*služeb obecného hospodářského zájmu*“ je pojmem evropským s odlišnou obsahovou náplní ve vztahu k obdobným pojmům v právních řádech jednotlivých členských států, nešel ve své rozhodovací praxi tak daleko, aby tento pojem

<sup>68</sup> Case C-260/89, ERT, Úř. věst. 1991, I-2925, para 34 a 35.

<sup>69</sup> Case T-16/91, Rendo NV, Centraal Overijsselse Nutsbedrijven NV, NV Regionall Energiebedrijf Salland v. Komise, Úř. věst. 1992, II-2417, para 99.

<sup>70</sup> Srov. následující kapitoly této práce.

<sup>71</sup> Boysen, Neukrichen, 52, Kresse, 121 an.

<sup>72</sup> Srov. čl. 106 odst. 2 Smlouvy FEU, poslední věta.

<sup>73</sup> Craig, De Brúca, 1081.

<sup>74</sup> Srov. např. case C-155/73, Sacchi, Sb. SD 1974, ve kterém soud stanovil, že diskriminační chování držitele státního monopolu, kterého se tento dopustil diskriminačním přístupem k národním prodejcům zařízení vůči zahraničním, je v rozporu s ustanovením čl. 106 Smlouvy FEU. Shrnutí srov. Blum, Logue, 18.

<sup>75</sup> Schweitzer, 114.

<sup>76</sup> Tj. do vydání přelomového rozhodnutí ve věci Corbeau, case C-320/91, Sb. SD 1993, I-2533.

<sup>77</sup> Schweitzer, 114.

vyložil.<sup>78</sup> Soud rovněž nevypracoval přesná abstraktní kritéria pro vymezení okruhu *služeb obecného hospodářského zájmu* ani definici pojmu *zvláštní úkoly*.<sup>79</sup> Soud tedy rozhodoval případ od případu podle konkrétních skutkových souvislostí.

Právní posouzení splnění předpokladů pro použití výjimky předpokládá právní analýzu složenou ze tří základních kroků.

a) *vymezení služeb obecného hospodářského zájmu*

První fáze zahrnuje posouzení mnohdy velmi rozdílných koncepcí zajišťování služeb obecného hospodářského zájmu v jednotlivých členských státech a na úrovni Unie. Právní úprava Evropské Unie uznává široké oprávnění členských států rozhodovat o tom, jaké služby mají být poskytovány ve zvláštním režimu jako služby obecného hospodářského zájmu.<sup>80</sup> Rovněž forma poskytování takových služeb leží v diskrečním uvážení členských států.<sup>81</sup> V zásadě je možné poskytování těchto služeb zajistit na základě obecné regulační činnosti určitého hospodářského odvětví, nebo pověřením jednoho či více podniků úkolem spočívající v poskytování služeb obecného hospodářského zájmu.<sup>82</sup> Dohled Komise a Soudního dvora se omezuje pouze na přezkoumávání zjevného zneužití tohoto diskrečního uvážení.<sup>83</sup>

b) *test nezbytnosti*

Druhý krok předpokládá posouzení konkrétní situace v rámci vzájemného uvážení zájmů členského státu a cílů Unie.<sup>84</sup> Odklon od pravidel Smlouvy FEU podle čl. 106 odst. 2 je přípustný pouze tehdy, pokud by bylo plnění zvláštních úkolů pověřeným podnikem v důsledku použití pravidel obsažených ve Smlouvě FEU znemožněno.<sup>85</sup> Jinými slovy, vyloučení použití pravidel Smlouvy FEU musí být nezbytné k zajištění plnění zvláštního úkolu pověřeným podnikem.<sup>86</sup> Požadavek nezbytnosti tedy souvisí s posouzením otázky, zda jsou uložená soutěžní omezení, či suspendování jiných pravidel Smlouvy FEU nezbytná pro plnění zvláštního úkolu.<sup>87</sup> Požadavek nezbytnosti porušení Smlouvy FEU není dán tehdy,

---

<sup>78</sup> Srov. rovněž *Blum, Logue*, 22. V následující kapitole se autor bude snažit vypracovat definici a kritéria pro vymezení služeb obecného hospodářského zájmu.

<sup>79</sup> Srov. podrobnou analýzu *Schweitzer*, 114 an.

<sup>80</sup> Srov. *Boysen, Neukirchen*, 52. Také *Geiger*, 274, *Streinz*, 1133, para 47. Dále také Rámcem Společenství pro státní podporu ve formě vyrovnávací platby za závazek veřejné služby, Úř. věst. 2005, C 297/4 ze dne 29. listopadu 2005, para 9.

<sup>81</sup> *Rottmann*, 241.

<sup>82</sup> *Ibid.*

<sup>83</sup> Jde tedy o tzv. kontrolu zneužití (něm. *Missbrauchskontrolle*, ang. *control of abuse*). Viz také *Streinz*, 1133, para 47.

<sup>84</sup> *Essebier*, 277 an.

<sup>85</sup> *Rottmann*, 240.

<sup>86</sup> *Ibid.*

<sup>87</sup> *Streinz*, 1138, para 62.



pokud dané zvláštní úkoly mohou být splněny rovněž bez nutnosti porušení pravidel Smlouvy FEU.<sup>88</sup> Nestačí ani pouhá deklarace, že daný konkrétní podnik může plnit jemu svěřené úkoly pouze za porušení Smlouvy.<sup>89</sup> Toto kritérium je objektivní, členský stát musí předložit důkaz, že na základě objektivních skutečností není dosažení plnění zvláštního úkolu možné žádným jiným způsobem, který by znamenal menší (nebo žádný) rozsah porušení pravidel Smlouvy FEU.<sup>90</sup>

c) *test přiměřenosti*

Je-li prokázáno, že za účelem zajištění plnění zvláštního úkolu je nezbytné porušení některých pravidel Smlouvy FEU, neboť jinak by došlo k „*právnímu nebo faktickému*“ bránění plnění zvláštního úkolu ve smyslu znění čl. 106 odst. 2 Smlouvy FEU, aplikuje se test přiměřenosti.<sup>91</sup> Je nutné zkoumat, v jakém rozsahu je porušení pravidel Smlouvy FEU nutné k zajištění plnění zvláštního úkolu. Na základě tohoto testu dochází k přezkumu stanoveného zvláštního režimu pro poskytování těchto služeb, a jeho rozsahu, tedy k přezkumu uložených soutěžních omezení v rámci použití čl. 106 odst. 2.<sup>92</sup> Podle judikatury Soudního dvora postačuje k ospravedlnění použití čl. 106 odst. 2 situace, kdy použití ustanovení Smlouvy by ohrozilo fakticky nebo právně plnění zvláštních svěřených úkolů, které byly svěřeny určitému podniku.<sup>93</sup>

Podle judikatury se však nevyžaduje existence extrémní situace, kdy je ohrožena samotná existence daného podniku.<sup>94</sup> Základem pro posouzení přiměřenosti zvláštního režimu pro pověřený podnik je analýza pověřujícího aktu, ze kterého vyplývají cíle a zájmy pověřujícího členského státu.<sup>95</sup> Cíle členského státu však musí být posuzovány rovněž na pozadí závazku dosahování funkčnosti systému poskytování služeb obecného hospodářského zájmu ve smyslu čl. 14 Smlouvy FEU.<sup>96</sup>

---

<sup>88</sup> Rottmann, 240.

<sup>89</sup> Ibid.

<sup>90</sup> Boysen, Neukirchen, 52.

<sup>91</sup> Schweitzer, 105 an.

<sup>92</sup> Boysen, Neukirchen, 52.

<sup>93</sup> Case C-157/94, Komise v. Nizozemí, Sb. SD 1997, I-5699, para 43.

<sup>94</sup> Ibid., para 43, dále case C-67/96, Albany, Sb. SD 1999, I-5751, para 107, case C-340/99, TNT Trace, Sb. SD 2001, I-4109, para 54.

<sup>95</sup> Rámcí Společenství pro státní podporu ve formě vyrovnávací platby za závazek veřejné služby, Úř. věst. 2005, C 297/4 ze dne 29. listopadu 2005, para 12. Dále také Rozhodnutí Komise ze dne 28. listopadu 2005 o použití čl. [106 odst. 2 Smlouvy FEU] na státní podporu ve formě vyrovnávací platby za závazek veřejné služby poskytované určitým podnikům pověřeným poskytováním služeb obecného hospodářského zájmu, Úř. věst. 2005, L 312/67, čl. 4.

<sup>96</sup> Boysen, Neukirchen, 52.

### 1.2.2.2.2 Kontrola evropskými orgány

Pověření (veřejného) podniku plněním zvláštního úkolu (tj. poskytování služeb obecného hospodářského zájmu) tak vytváří základní předpoklad pro aktivaci testu nezbytnosti a testu přiměřenosti.<sup>97</sup> Z toho tedy vyplývá, že prvotní rozhodnutí státu o pověření podniku plněním zvláštního úkolu nemůže být jako takové přezkoumáváno podle evropského práva.<sup>98</sup> Na evropské rovině tak neexistuje pravomoc nařídit členskému státu, aby zajistil poskytování služeb obecného hospodářského zájmu nikoli pověřením, nýbrž cestou obecné regulace určitého odvětví.<sup>99</sup> Jak bude dále podrobněji rozvedeno, vzhledem k tomu, že obsah pojmu „*služby obecného hospodářského zájmu*“ není v evropském právu nikterak definován, chybí tak pro právní přezkum nezbytnosti pověření zvláštním úkolem podle evropského práva jakýkoliv právní základ.<sup>100</sup>

#### a) dvě roviny kontroly

Při posuzování použití výjimky čl. 106 odst. 2 Smlouvy FEU tak musí být rozlišovány dvě roviny kontroly, které obsahují různé vymezené pravomoci pro zásah orgánů Unie.

#### aa. pověření zvláštním úkolem

Za prvé platí, že členské státy jsou při neexistenci evropské definice služeb obecného hospodářského zájmu oprávněny určit, že poskytování určité služby má být považováno za službu obecného hospodářského zájmu s požadavkem zvláštního režimu jejího poskytování, tedy poskytování jiným způsobem než využitím obecných tržních mechanismů.<sup>101</sup> Toto široké a prakticky neomezené rozhodování státu o pověření (veřejného) podniku plněním zvláštního úkolu je v souladu s privilegovaným postavením členských států při formulaci jejich hospodářských a sociálních cílů.<sup>102</sup> Pověření (veřejného) podniku plněním zvláštního úkolu nepředstavuje porušení pravidel Smlouvy FEU.<sup>103</sup> Kontrola ze strany Komise se omezuje pouze na existenci zjevného pochybení ze strany členského státu.<sup>104</sup>

---

<sup>97</sup> Rottmann, 243.

<sup>98</sup> Ibid.

<sup>99</sup> Srov. Schweitzer, 213 an, stejně Kämmerer, 29.

<sup>100</sup> Srov. Schweitzer, 87.

<sup>101</sup> Case Komise v. Nizozemí, Sb. SD 1997, I-5699, 5779, para 40. K tomu podrobně Rottmann, 243.

<sup>102</sup> Rottmann, 243.

<sup>103</sup> Ibid. Srov. dále v kapitole k judikatuře Evropského soudního dvora této disertační práce.

<sup>104</sup> Immenga, Mestmäcker, 783, para 72.

ab. ospravedlnitelnost zvláštního režimu

Druhou rovinu použití čl. 106 odst. 2 Smlouvy FEU tvoří aktivace testu nezbytnosti a přiměřenosti. Je nutné posoudit, do jaké míry je nezbytné zavedení či udržování zvláštního režimu, který znamená suspendování některých pravidel Smlouvy FEU a v jakém rozsahu má být toto suspendování přípustné.<sup>105</sup> Jednotlivé alternativní modely tohoto zvláštního režimu musí být posuzovány vzájemně, proti sobě uváženy jednotlivé cíle daného členského státu v konkrétní situaci a cílů Unie.<sup>106</sup> To, zda jsou jednotlivé alternativní modely mechanismu pro plnění zvláštního úkolu slučitelné s principem tržního hospodářství a otevřené hospodářské soutěže, závisí do značné míry na konkrétním obsahu té které univerzální služby a hospodářsko politických cílech sledovaných daným členským státem.<sup>107</sup>

b) *facit*

Neztotožňuji se tedy se závěry Generálního advokáta Jacobse ve věci *Cisal*.<sup>108</sup> Ten ve svých závěrech zastával stanovisko, že je v zásadě věcí členských států posoudit, zda jimi stanovené cíle (v tomto případě zajištění sociální ochrany zaměstnanců požadované italskou ústavou) lze dosáhnout systémem monopolního poskytování dané služby, nebo v rámci otevřené hospodářské soutěže se stanovením určitých minimálních požadavků na poskytovatele úrazového pojištění.<sup>109</sup> Obecná aplikace tohoto principu by totiž vedla podle mého názoru k bezbřehému použití výjimky v čl. 106 odst. 2 Smlouvy FEU na jakékoliv služby a k deformaci soutěžního prostředí a pravidel vnitřního trhu. Generální advokát totiž podle mého názoru spojuje dvě výše uvedené roviny použití čl. 106 odst. 2 Smlouvy FEU, které je však nutné posuzovat odděleně, jak jsem uvedl výše.

Rozhodnutí o pověření zvláštním úkolem náleží plně do diskrečního uvážení členského státu. Naopak mechanismus, v rámci kterého má být zvláštní úkol (v tomto případě poskytování služeb obecného hospodářského zájmu) plněn (tj. tržním mechanismem, udělením výlučného či zvláštního práva) má svá omezení vyplývající z judikatury Soudního dvora. Podle této judikatury jsou členské státy povinny trvale ve světle měnících se tržních podmínek přezkoumávat nezbytnost zachování takového mechanismu, který představuje omezení použití pravidel Smlouvy FEU (zejména soutěžních pravidel).<sup>110</sup> V rámci

<sup>105</sup> *Immenga, Mestmäcker*, 787, para 78.

<sup>106</sup> Srov. *Schweitzer*, 87 an.

<sup>107</sup> *Ibid.*

<sup>108</sup> Srov. case C-218/00, *Cisal*, Sb. SD 2002, I-691. V tomto případě šlo o tvrzení žalobce, že monopol italské společnosti INAIL pro poskytování úrazového pojištění zaměstnancům není nezbytný k zajištění sociální ochrany zaměstnanců, jak požadováno italskou ústavou. Podle tvrzení žalobkyně by bylo možné stejnou míru sociální ochrany zajistit rovněž povinným pojištěním u soukromých pojišťoven se stanovenými minimálními standardy.

<sup>109</sup> Závěry Generálního advokáta Jacobsa ve věci C-218/00, *Cisal*, Sb. SD 2002, I-691, para 99.

<sup>110</sup> Srov. case C-66/86, *Ahmed Saeed Flugreisen, Silver Line Reisebüro GmbH und Centrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs e.V.*, Sb. SD 1989, 803, 853, para 56-58.

liberalizovaných odvětví tak z velké části půjde o stálé posuzování nezbytnosti existence monopolu na poskytování těchto služeb. Stejný názor zastává i významná část odborné veřejnosti.<sup>111</sup>

#### 1.2.2.2.3 Legislativní činnost

Vzhledem ke komplexnosti a složitosti právní analýzy při posouzení možné aplikace výjimky čl. 106 odst. 2 Smlouvy FEU vzrůstal význam legislativní činnosti evropského zákonodárce. Pravidla pro ospravedlnění použití výjimky čl. 106 odst. 2 Smlouvy FEU zejména v tzv. síťových odvětvích<sup>112</sup> tak musela být (nesystematicky) vymezena legislativně evropským rámcem směrnic pro jednotlivé oblasti. Šlo zejména o to stanovit kritéria pro vymezení tzv. základní neboli univerzální služby, jejichž poskytování mělo být zajištěno členskými státy. Sekundární legislativa také stanovila možné formy financování univerzální služby.<sup>113</sup> Jsou-li dané předpoklady stanovené sekundárním právem splněny, je zvláštní režim poskytování této univerzální služby a jejího financování bez dalšího v souladu s právem Unie (např. poštovní monopol).<sup>114</sup> Posouzení použití výjimky čl. 106 odst. 2 Smlouvy FEU se v takovém případě již neprovádí, a jeho použití je sekundární legislativou stále více potlačováno.<sup>115</sup>

Univerzální služba, jak bude dále podrobněji rozvedeno, představuje minimum služeb, které mají být zajištěny v průběhu liberalizačních procesů ve stejné kvalitě za dostupných podmínek a ceny všem, kdo o ni projeví zájem.<sup>116</sup> V rámci finančního zajištění jejího poskytování byl v jednotlivých oblastech stanoven mechanismu spočívající v pozitivně právním přípustném omezení použití pravidel hospodářské soutěže:

- v oblasti telefonních služeb byla přijata směrnice 90/388/EEC<sup>117</sup>, která stanovila, že poskytování služeb pevných telefonních linek může být členskými státy vyhrazeno monopolu do r. 1997, pokud je to nezbytné k zachování ekonomické rovnováhy národních telefonních operátorů;
- v oblasti poštovních služeb Soud v rozhodnutí ve věci *Corbeau*<sup>118</sup> z roku 1993 konstatoval, že národní poštovní operátoři mohou být oprávněni rezervovat, a tudíž vyloučit ze soutěže, část poštovních služeb tam, kde je to nutné k zajištění poskytování základních poštovních služeb všem obyvatelům. Na tento postoj

<sup>111</sup> Srov. např. *Immenga, Mestmäcker*, 787, para 78; *Hancher*, CMLR 1994, 115 an.

<sup>112</sup> Poštovní služby, elektřina a plyn, telekomunikace, dopravní infrastruktura.

<sup>113</sup> V oblasti poštovních služeb před úplným otevřením trhu je tímto způsobem financování vyhrazení části trhu poštovnímu monopolu. Srov. čl. 7 první poštovní směrnice ve znění druhé směrnice. Po úplném otevření trhu existuje možnost vytvoření vyrovnávacího fondu či státních podpor. Srov. čl. 7 první poštovní směrnice ve znění třetí směrnice.

<sup>114</sup> *Essebier*, 285 an.

<sup>115</sup> *Ibid.*, 288.

<sup>116</sup> *Schweitzer*, 229 an.

<sup>117</sup> Směrnice Komise 90/388/EEC o hospodářské soutěži v oblasti telefonních služeb, Úř. věst. 1990, L192/10.

<sup>118</sup> Case C-320/91, *Corbeau*, Sb. SD 1993, I-2533.

Soudu reagoval evropský zákonodárce v první poštovní směrnici z roku 1997<sup>119</sup>, ve které vymezil v čl. 7 služby, které mohou být vyhrazeny poskytovateli všeobecných poštovních služeb (univerzální služby).

- v oblasti energií Soud v rozhodnutí ve věci *Almelo*<sup>120</sup> z roku 1994 konstatoval, že udělení výlučných práv pro dodávky elektřiny a tím omezení hospodářské soutěže ve smyslu čl. 106 odst. 2 Smlouvy FEU je ospravedlnitelné a tudíž v souladu se Smlouvou, pokud je to nutné pro daného beneficienta tohoto oprávnění, aby mohl poskytovat vymezené služby obecného hospodářského zájmu za ekonomicky přijatelných podmínek.

Shrnutím dostupné judikatury Soudu je možné dospět k závěru, že nejčastějšími důvody vedoucí k ospravedlnění použití výjimky v čl. 106 odst. 2 budou ekonomická udržitelnost (angl. *equilibrium*) poskytování služeb obecného hospodářského zájmu, zamezení situace, kdy se soukromí operátoři na liberalizovaných trzích soustředí pouze na profitabilní sektory, přičemž ty ostatní neprofitabilní ponechávají poskytovateli služeb obecného hospodářského zájmu (angl. *creaming off*), potřeba dodržování určitých regulačních předpisů a předpisů k ochraně životního prostředí.<sup>121</sup> Zbývá připomenout, že jednotlivé případy ospravedlnění nejsou neměnné, naopak v souvislosti s technologickým, hospodářským a společenským vývojem doznávají podstatných změn.<sup>122</sup>

#### 1.2.2.2.4 Důkazní břemeno

Důležitou otázkou pro praktické použití čl. 106 odst. 2 Smlouvy FEU bylo, který subjekt nese důkazní břemeno ohledně splnění předpokladů použití výjimky. Pokud by břemeno leželo u soukromého operátora usilujícího o vstup na trh, který byl na základě opatření státu rezervován státnímu monopolu<sup>123</sup>, budou jeho šance na vstup velmi malé, protože nebude disponovat důležitými informacemi o trhu a postavení monopolu na něm. Jak rovněž uvádí *Blum*, národní soudy mohou mít tendenci zaujímat příznivý postoj vůči národním monopolům

<sup>119</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 97/67 ze dne 15. prosince 1997 o společných pravidlech pro rozvoj vnitřního trhu poštovních služeb Společenství a zvyšování kvality služeb, Úř. věst. 1998, L15/14. Označovaná dále v textu také jako „první poštovní směrnice“.

<sup>120</sup> Case C-393/92, *Almelo*, Sb. SD 1994, 1477.

<sup>121</sup> *Blum, Logue*, 39.

<sup>122</sup> Příkladem může být právě právní úprava poskytování poštovních služeb, kde je postupně omezován rozsah služeb, které mohou být vyhrazeny poskytovateli všeobecných poštovních služeb. Zároveň jsou stanoveny i časové limity, po jejichž uplynutí již není přípustné danou službu vyhradit. Srov. ustanovení čl. 1 druhé poštovní směrnice, směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/39/ES ze dne 10. června 2002, Úř. věst. 2002, L176/21, kterou se mění směrnice 97/67/ES s ohledem na další otevření hospodářské soutěže poštovních služeb Společenství, (dále také jen „druhá poštovní směrnice“), dále také srov. ustanovení čl. 2 a 3 třetí poštovní směrnice, směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/6/ES ze dne 20. února 2008, Úř. věst. 2008, L52/3, kterou se mění směrnice 97/67/ES s ohledem na úplné dotvoření vnitřního trhu poštovních služeb Společenství (dále tak jen „třetí poštovní směrnice“).

<sup>123</sup> Nebo na kterém působí podnik s vazbou na stát obdařený zvláštními právy, které ho zvýhodňují před konkurencí.

a mohou tak shledat, že výlučná či zvláštní práva jsou v souladu s evropskou i národní právní úpravou.<sup>124</sup>

Naopak, pokud by se vycházelo z domněnky, že monopolní postavení, či zvláštní práva nejsou nezbytná pro plnění zvláštních úkolů, ležela by tíha důkazního břemena na monopolním či privilegovaném podniku, přičemž vstup nových soukromých operátorů by byl snažší. Monopol by tedy musel prokázat, že bez udělených privilegií není schopen plnění zvláštních úkolů, a to ani on, ani jiný subjekt, přičemž by musel rovněž prokázat, že žádným jiným způsobem, který omezuje hospodářskou soutěž méně restriktivně, než je jeho postavení, žádný jiný subjekt není schopen zvláštní úkoly plnit.

Vzhledem k tomu, že po počátečních rozporných rozhodnutích<sup>125</sup> vychází nyní Soudní dvůr z premisy, že „*pouhé vytvoření dominantní nebo monopolní pozice podniku udělením výlučných či zvláštních práv není jako takové v rozporu s ustanoveními Smlouvy*“,<sup>126</sup> mohlo by se zdát, že Smlouva tak stanoví domněnku zákonnosti monopolů, výlučných či zvláštních práv. Nicméně z jiného rozhodnutí Soudního dvora ve věci *ERT*<sup>127</sup> vyplývá, že „*Smlouva nicméně požaduje, aby členské státy nepřijímaly ani neponechaly v platnosti žádná opatření, která zbavují účinnosti ustanovení Smlouvy*“. Rovněž z obecné povinnosti loajality členských států vůči Evropské Unii zakotvené v čl. 4 odst. 3 Smlouvy EU vyplývá povinnost členských států, zdržet se „*jakýchkoli opatření, jež by mohla ohrozit dosažení cílů této smlouvy*.“ Výše uvedená pravidla vyplývající z rozhodnutí ve věci *Crespelle* a *ERT* doplňuje rozhodnutí ve věci *Corbeau*, ve kterém Soud uvedl, že

*„[čl. 106 odst. 1 Smlouvy FEU] musí být analyzován ve spojení s čl. 90 odst. 2 [nyní čl. 106 odst. 2, pozn. aut.], který stanoví, že podniky, jimž bylo svěřeno poskytování služeb obecného hospodářského zájmu, podléhají soutěžním pravidlům do té míry, do jaké použití těchto pravidel nebrání právně nebo fakticky plnění zvláštních úkolů, které jim byly svěřeny“*

Ze všech čtyř výše uvedených tezí podle mého názoru tedy vyplývá, že monopolní a privilegované podniky s vazbou na stát podléhají soutěžním pravidlům. Platí tedy, že účinná hospodářská soutěž je základní pravidlo. Pouze tam, kde za žádných přiměřených okolností nelze plnění zvláštního úkolu plnit jiným způsobem, může dojít k derogaci použití evropských soutěžních pravidel. Platí tedy, že monopolní nebo privilegovaný podnik je podroben soutěžním pravidlům, ledaže prokáže existenci zvláštních okolností, které ospravedlňují použití výjimky čl. 106 odst. 2 Smlouvy FEU.

<sup>124</sup> *Blum, Logue*, 36.

<sup>125</sup> Podrobněji analyzováno v následujících kapitolách této práce.

<sup>126</sup> *Case C-323/93, Société Civile Agricole du Centre d'Insémination de la Crespelle v. Coopérative d'Élevage at d'Insemination Artificielle du Département de la Mayenne*, Sb. SD 1994, I-5077, para 18.

<sup>127</sup> *Case C-260/89 ERT*, Sb. SD 1991, s. I-2925, bod 35.

Od té doby vycházel Soudní dvůr ve své stálé judikatuře<sup>128</sup> z toho, že vyloučení pravidel hospodářské soutěže aplikací výjimky podle ustanovení čl. 106 odst. 2 ve vztahu k členskému státu, resp. veřejnému nebo privilegovanému podniku vyžaduje existenci důkazu o neslučitelnosti plnění zvláštního úkolu a použití práva Unie. Dále podle něj platí, že kdo se chce dovolat použití dané výjimky, musí prokázat existenci předpokladů pro její použití.<sup>129</sup> Rozložení důkazního břemene tímto způsobem je rovněž odůvodňováno výjimečným charakterem této normy a z toho odvozeným principem co nejužšího výkladu.<sup>130</sup> Jako důsledek tohoto rozložení důkazního břemene bylo i to, že členský stát, resp. podnik dovolávající se použití výjimky, musí rovněž prokazovat, jakým způsobem by použití práva Unie bránilo danému podniku v plnění jemu svěřenému úkolu. To je nutné přesně prokázat, aniž by, jak Soud uvedl ve výše zmíněném rozhodnutí ve věci *British Telecom*, byl členským státům v tomto ohledu ponechán prostor k diskrečnímu uvážení.<sup>131</sup>

V praxi se ovšem ukázalo a ukazuje, že obava, že by rozhodnutí Soudu o odmítnutí aplikace výjimky znemožnilo poskytování základních služeb obecného hospodářského zájmu, se však ukázaly jako neopodstatněné. Případy, kdy Soudní dvůr odmítl použití výjimky, se vztahovaly pouze na situace, kdy plnění zvláštních úkolů nebylo zcela zjevně ohroženo aplikací soutěžního práva.<sup>132</sup>

### 1.2.3 Ustanovení čl. 106 odst. 3 Smlouvy FEU

Ustanovení čl. 106 odst. 3 Smlouvy FEU upravuje oprávnění Komise dohlížet na provádění tohoto článku (ustanovení čl. 106 odst. 1 a odst. 2) a vydávat podle potřeby členským státům potřebné směrnice a rozhodnutí. Jedná se o dvě následující oprávnění:

- i. oprávnění Komise dohlížet na to, aby členské státy nepřijímaly ani neponechaly v platnosti opatření zvýhodňující podniky s vazbou na stát v rozporu s ustanoveními Smlouvy FEU, a s tím související oprávnění zajistit, aby ani veřejné a privilegované podniky nejednaly způsobem, který je v rozporu s ustanoveními Smlouvy FEU a zejména se soutěžními pravidly;
- ii. oprávnění Komise k vydání směrnic a rozhodnutí adresované členským státům k zajištění, aby členské státy neprováděly žádná opatření spadající do zákazu čl. 106 odst. 1 a v rozporu s ostatními ustanoveními Smlouvy FEU.<sup>133</sup>

<sup>128</sup> Case C-155/73, *Sacchi*, Sb. SD 1974, 431, para 15.

<sup>129</sup> *Ibid.*, a rovněž case C-41/83, *Italská republika v. Komise*, Sb. SD 1985, 873, 888, para 33 (tzv. *British Telecom case*). Dále rovněž srov. *Langen/Bunte*, Kom., 8.vyd. (1998), Art. 90, para 43.

<sup>130</sup> Case C-159/94, *Energiemonopole Frankreich*, Sb. SD 1997, I-5815, 5843, para 94.

<sup>131</sup> Case C-41/83, *Italská republika v. Komise*, Sb. SD 1985, 873, 888, para 30 (tzv. *British Telecom case*).

<sup>132</sup> *Schweitzer*, 109.

<sup>133</sup> *Craig, De Brúrca*, 1081.

### 1.3 Související ustanovení čl. 14

Členské státy formulují cíle své národní politiky a stanoví rovněž oblasti veřejného zájmu. Problémem samozřejmě zůstává, že takto formulované národní politiky se omezují pouze na území daného členského státu.<sup>134</sup> Obecně platí, že členské státy nesledují pouze cíle rozvoje tržního prostředí. Existují další cíle v oblasti zajištění sociálních služeb, zaměstnanosti, udržení sociálního smíru, udržení pracovních míst atp. Tyto cíle jsou však nejen v konfliktu s použitím národních soutěžních pravidel, ale stojí rovněž v konfliktu s koncepcí vnitřního trhu Unie.<sup>135</sup>

Amsterdamská smlouva znamenala třetí reformu zakladatelských smluv, která se dotýkala v mnoha oblastech rovněž hospodářské politiky Unie.<sup>136</sup> Nový důraz na podporu zaměstnanosti ze strany členských států a Unie<sup>137</sup> znamenal zvýšení konfliktu mezi státními zásahy do hospodářství a systémem volné hospodářské soutěže.<sup>138</sup> Ještě jedna okolnost přispěla ke zvýšenému úsilí členských států o ochranu podniků poskytující služby obecného hospodářského zájmu. Jak bylo uvedeno výše v kapitole o použití výjimky čl. 106 odst. 2 Smlouvy, v první fázi judikoval Soudní dvůr v tom smyslu, že pouze Komise je výlučně oprávněná k aplikaci čl. 106 odst. 2.<sup>139</sup> Soudní dvůr však svůj názor změnil na konci osmdesátých let a judikoval, že v případě nečinnosti Komise je čl. 106 odst. 2 Smlouvy FEU přímo aplikovatelný, takže se této výjimky mohou členské státy nebo podniky dovolat v řízení před národními soudy.<sup>140</sup> S ohledem na použití soutěžních pravidel na podniky poskytující služby obecného hospodářského zájmu došlo ke změně zákazu s možností individuální výjimky udělené Komisí na zákaz s legální výjimkou.<sup>141</sup> Tím ovšem došlo ke zvýšení rizika, že výlučná či zvláštní práva budou ve zvýšené míře napadána před soudy členských států.

Před přijetím reformní Amsterdamské smlouvy byly služby obecného hospodářského zájmu podrobeny evropským soutěžním pravidlům s možností použití výjimky čl. 106 odst. 2 Smlouvy FEU, byly-li splněny předpoklady tam uvedené.<sup>142</sup> Amsterdamskou smlouvou však došlo k přijetí nového znění čl. 16 (nyní čl. 14 Smlouvy FEU)<sup>143</sup> a jeho úpravu zakotvila Amsterdamská smlouva jako jeden z principů aplikace evropského práva.<sup>144</sup> Vystává tedy

<sup>134</sup> Mestmäcker, Schweitzer, 798, para 38.

<sup>135</sup> K definici srov. čl. 26 odst. 2 Smlouvy FEU.

<sup>136</sup> K podrobné analýze jednotlivých změn srov. např. Streinz, EuZW 1998, 137 an.

<sup>137</sup> Srov. nové znění čl. 3 až 6 Smlouvy EU, jakož i čl. 145 až 150 Smlouvy FEU.

<sup>138</sup> Schmidt, WuW 134.

<sup>139</sup> Srov. např. case C-10/71, Ministère Public Luxembourg v. Madeleine Hein, née Müller and others (the Müller case), Sb. SD 1971, 723, para 13, nebo case 10/71, Hafen von Mertert, Sb. SD 1971, 723, 730, para 13-16.

<sup>140</sup> Srov. case C-66/86, Ahmed Saeed Flugreisen, Silver Line Reisebüro GmbH und Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs e.V., Sb. SD 1989, 803, 852, para 53, a ve věci C-393/92, Almelo, Sb. SD 1994, 1477.

<sup>141</sup> Mestmäcker, Schweitzer, 800, para 42.

<sup>142</sup> Ross, ELRev., 2000, 22.

<sup>143</sup> Čl. 14 Smlouvy FEU zní: „Aniž jsou dotčeny článek 4 Smlouvy o Evropské unii a články 93, 106 a 107 této smlouvy a s ohledem na místo, které zauímají služby obecného hospodářského zájmu mezi společnými hodnotami Unie, a na jejich význam při podpoře sociální a územní soudržnosti, pečují Unie a členské státy v rámci svých pravomocí a v oblasti působnosti Smluv o to, aby zejména hospodářské a finanční zásady a podmínky pro fungování těchto služeb umožňovaly naplnění jejich úkolů. Tyto zásady a podmínky stanoví řádným legislativním postupem formou nařízení Evropský parlament a Rada, aniž je dotčena pravomoc členských států poskytovat, zadávat či financovat tyto služby v souladu se Smlouvami.“

<sup>144</sup> Ross, ELRev., 2000, 22.



otázka funkce čl. 14 v systému pravidel stanovených Smlouvou FEU, zejména pak ve smyslu použití evropských pravidel hospodářské soutěže. Zda tedy, alespoň nepřímo, došlo přijetím nového čl. 14 rovněž k ovlivnění chápání čl. 106 Smlouvy FEU. Zbývá podotknout, že reformní Lisabonská smlouva nevnese více světla o definici vztahů mezi oběma články.

### 1.3.1 Historie vzniku

Problematika zajištění poskytování služeb obecného hospodářského zájmu a jeho úprava na evropské rovině je tradičně v popředí zájmu Francie. Podle francouzského chápání právní vědy náleží poskytování *service public* k původním základním státním funkcím.<sup>145</sup> Jejich poskytování vyplývá ze široce chápané povinnosti zajištění obecného blaha, která je rovněž projevem státní suverenity. Organizace poskytování *service public* a jejich právní režim je podle francouzské právní vědy plně v diskrečním uvážení státu.<sup>146</sup>

Zejména v důsledku francouzského tlaku vzniklo nejenom na půdě Evropského parlamentu několik návrhů na změnu textu čl. 90 Smlouvy ES (nyní čl. 106 pozn. aut.)<sup>147</sup> Zřejmě nejdále šel v reformě čl. 90 návrh Evropského centrálního svazu veřejného hospodářství (něm. *Europäischer Zentralverband der öffentlichen Wirtschaft – CEEP*), který předpokládal zrušení čl. 90 odst. 2 a vložení nového čl. 94a<sup>148</sup> týkající se právní úpravy vztahu tehdejšího Společenství ke službám obecného hospodářského zájmu. Jak je z návrhu textu tohoto ustanovení patrné, uvedený návrh vymezoval široké diskreční uvážení členskými státy pro stanovení rozsahu a obsahu služeb obecného hospodářského zájmu, jakož i zvláštních práv, které mohou být podnikům uděleny.<sup>149</sup>

I když Komise neakceptovala uvedený návrh, navrhovala sama ve svém Sdělení z roku 1996<sup>150</sup> doplnění výčtu činností tehdejšího Společenství v čl. 3 o nové písm. u) se zněním: „*příspěvek k podpoře plnění orientovaných na dosahování obecného blaha*“, který by podle ní neznamenal změnu Smlouvy ES, nýbrž by pouze zdůrazňoval roli služeb obecného hospodářského zájmu.

<sup>145</sup> Mestmäcker, Schweitzer, 799, para 39.

<sup>146</sup> Ibid.

<sup>147</sup> Srov. např. usnesení Evropského parlamentu k veřejným podnikům, privatizaci a veřejných služeb ve Společenství, Úř. věst. 1994, C 205/549 nebo usnesení Evropského parlamentu k roli veřejného sektoru při dokončení vnitřního trhu, Úř. věst. 1993, C 72/159.

<sup>148</sup> První dva odstavce navrhovaného čl. 94a zněly: „(1) V oblastech, ve kterých je to z důvodů hospodárnosti, ochrany spotřebitele, sociální soudržnosti nebo podpory trvalého vývoje ospravedlnitelné, náleží do uvážení členských států vymezení služeb obecného hospodářského zájmu. (2) Podniky, které jsou pověřeny poskytováním služeb obecného hospodářského zájmu, podléhají zvláštním povinnostem, zejména s ohledem na nediskriminační přístup spotřebitelů, kontinuitu plnění, jejich možnost přizpůsobení, kvalitu zajišťovaných služeb, transparentnost, efektivitu a otevřenost jejich činnosti pro odsouhlasené počinání. K plnění těchto povinností mohou být na tyto podniky přenesena zvláštní nebo výlučná práva. Tyto podniky podléhají pravidlům této Smlouvy, zejména hospodářským pravidlům do té míry, do jaké použití těchto předpisů nebrání fakticky nebo právně plnění zvláštních úkolů, které na ně byly přeneseny.“

<sup>149</sup> Srov. Essebier, 48.

<sup>150</sup> Srov. Sdělení Komise „Poskytování veřejných služeb v Evropě“, KOM (1996) 443 konečné znění, para 71 an.

V průběhu vyjednávání reformní smlouvy však bylo zřejmé, že pouze několik málo členských států<sup>151</sup> bude podporovat úsilí Francie o změnu čl. 90, jakož i návrh Komise na doplnění výčtu činností v čl. 3 Smlouvy ES. Na návrh nizozemského předsednictví se nakonec členské státy shodli na kompromisním znění nově vloženého čl. 16 Smlouvy ES (nově čl. 14 SFEU).<sup>152</sup>

### 1.3.2 Výklad ustanovení čl. 14

Ustanovení čl. 14 Smlouvy SFEU představuje kompromis mezi rozdílnými vnímáními organizace poskytování služeb obecného hospodářského zájmu v jednotlivých členských státech.<sup>153</sup> Na jedné straně text čl. 14 výslovně stanoví, že dochází k ponechání zásadní přednosti použití soutěžních pravidel (srov. část „*aniž jsou dotčeny články.*“) a nedochází k vytváření dalších oprávnění pro Unii (srov. část „*v rámci svých pravomocí*“). Na druhé straně však článek vyzdvihuje mimořádný význam služeb obecného hospodářského zájmu. Čl. 14 je určen jak Unii, tak členským státům. Stanoví povinnost v rámci jejich kompetencí pečovat o to, aby stanovily zásady a podmínky pro poskytování služeb obecného hospodářského zájmu tak, aby mohly při jejich poskytování dostát svým povinnostem.<sup>154</sup>

Shoda panuje mezi autory v tom, že v důsledku své neurčitosti není čl. 14 Smlouvy FEU bezprostředně aplikovatelný.<sup>155</sup> Zatímco čl. 36 Listiny základních práv Evropské Unie zakládá podle převažujícího názoru subjektivní právo přístupu k těmto službám<sup>156</sup>, čl. 14 takovou vlastnost nemá a nezakládá ani odvozené právo podniků, které jsou pověřeny zvláštními úkoly a nejsou podle jejich názoru dány podmínky pro jejich plnění.<sup>157</sup>

#### 1.3.2.1 Nezměněná funkce čl. 106?

První okruh autorů<sup>158</sup> vyjadřuje názor, že čl. 14 má pouze deklaratorní charakter a nerozšiřuje členským státům jejich prostor k uvážení při aplikaci evropských (soutěžních) pravidel, než jaký je jim dán v rámci použití čl. 106 Smlouvy ES.<sup>159</sup>

Uvedený názor se opírá zejména o zásadu stanovenou v textu čl. 14, podle které použití evropských soutěžních pravidel nemá být dotčeno a má být zajištěno jejich kontinuální použití. Stejná zásada je také vyjádřena v Prohlášení č. 13 připojeném k Amsterdamské smlouvě, které stanoví, že pravidla nynějšího čl. 14 „*mají být aplikována*

<sup>151</sup> Belgie a Portugalsko.

<sup>152</sup> Podrobněji k historii vzniku čl. 16 srov. *Budäus, Schiller*, ZögU 2000, 94 an.

<sup>153</sup> *Simon*, 183.

<sup>154</sup> *Ibid.*, 184.

<sup>155</sup> *Streinz*, 376, para 7.

<sup>156</sup> K tomu srov. *Meyer*, 419 an.

<sup>157</sup> *Ibid.*

<sup>158</sup> Včetně Evropské komise. Srov. např. *Miert*, Competition Policy Newsletter 1997, Nr. 2, 1.

<sup>159</sup> *Ross*, ELRev. 2000, 38, *Hancher*, Community, State and Market, in *Craig, De Búrca 1999*, kap. 20.

s plným respektem k dosavadní judikatuře Soudního dvora, týkající se mimo jiné principů nediskriminačního zacházení, kvality a kontinuity těchto služeb“.

### 1.3.2.2 Posun ve výkladu čl. 106?

Někteří autoři však vycházejí z přesvědčení, že přijetí čl. 14 představuje novou právní normu v systému práva Unie, která provádění hospodářské politiky členskými státy rozšiřuje o důvody ospravedlnění vyloučení resp. omezení použití evropských soutěžních pravidel na určité druhy veřejných a privilegovaných podniků ve srovnání s širší výjimky podle ustanovení čl. 106 odst. 2 Smlouvy FEU.<sup>160</sup> Podle jejich názoru umožňuje čl. 14 při výkonu hospodářské politiky uvážení nejen čistě ekonomických důvodů jako je tomu v případě použití výjimky podle čl. 106 odst. 2 Smlouvy FEU. Novými samostatnými ospravedlňujícími důvody použití výjimky z pravidel hospodářského soutěže tak mají napříště být vedle důvodů uvedených v čl. 106 odst. 2 především požadavky na podporu sociální a územní soudržnosti.<sup>161</sup> Je rovněž argumentováno, že odkaz na *společné hodnoty Unie* souvisí s právem každého občana EU k přístupu ke službám obecného hospodářského zájmu tak, jak je toto právo upraveno v čl. 36 Listiny základních práv Evropské Unie<sup>162</sup> a rovněž tedy stanoví subjektivní právo na přístup k těmto službám.<sup>163</sup>

### 1.3.3 Funkce ustanovení čl. 14

Ustanovení čl. 14 připadá několik základních funkcí. Za prvé představuje ustanovení čl. 14 pokus o vyvážení zájmů Unie na budování vnitřního trhu, jako „*trhu zahrnujícího prostor bez vnitřních hranic, v němž je zajištěn volný pohyb zboží, osob, služeb a kapitálu v souladu s ustanoveními této smlouvy*“ na straně jedné a snahami členských států o rozšíření jejich oprávnění státními zásahy do hospodářství<sup>164</sup>, dosahovat cílů jejich národních hospodářských a sociálních politik na straně druhé.<sup>165</sup> Jak jsem uvedl výše, vzniká jako reakce na postupné posilování principu volné hospodářské soutěže v politikách Unie a změnu do té doby neutrálního postoje Komise vůči formám vlastnictví, jak bylo rozebráno v předchozí kapitole<sup>166 167</sup>.

Za druhé ustanovení zdůrazňuje, že má za cíl zajistit řádné fungování a zvyšování kvality služeb obecného hospodářského zájmu a tím přispívat k sociální a územní

<sup>160</sup> Srov. např. Reich, EuZW 2000, 657.

<sup>161</sup> Ibid.

<sup>162</sup> Listina základních práv Evropské Unie vyhlášená v Úř. věst 2007/C 303/01 ze dne 17. prosince 2007.

<sup>163</sup> Srov. však opačný názor o tom, že čl. 14 nezakládá žádná subjektivní práva občanům EU. Např. Streinz, 376, para 7.

<sup>164</sup> Které s sebou mohou nést značný potenciál narušení pravidel hospodářské soutěže jak na trhu národním, tak na trhu vnitřním.

<sup>165</sup> Mestmäcker, Schweitzer, 799.

<sup>166</sup> Srov. výše ke změně neutrality postoje Komise vůči veřejnému a soukromému vlastnictví, čl. 345 Smlouvy FEU.

<sup>167</sup> Streinz, 373, para 1.

soudržnosti. V částečném rozporu k liberalizačním snahám Komise o eliminaci státních monopolů s nejasnými vazbami a financováním ze strany státu však ustanovení opět zaujímá neutrální postoj k formě a organizaci podniku, který má poskytování služeb obecného hospodářského zájmu zajistit.<sup>168</sup>

Konečně za třetí zamezuje ustanovení čl. 14 Smlouvy FEU, přes zřejmé neustálé vnitřní spory členských států o hospodářsko – ústavní směřování Evropské Unie, kompetenčnímu konfliktu mezi Uníí na straně jedné a členskými státy na straně druhé o to, komu přísluší pravomoc zajištění obecného blaha v hospodářské soustavě Uníí.<sup>169</sup> Z textu ustanovení je patrné, že obě strany o zajištění obecného blaha spolupracují v rámci svých pravomocí.

#### 1.3.4 Facit

I po vložení nového ustanovení čl. 14 do Smlouvy FEU však lze podle většiny autorů dojít k závěru, že idea společného trhu je pevně spojena se systémem zajišťujícím, aby na vnitřním trhu nebyla narušována hospodářská soutěž (srov. Protokol č. 27 připojený ke Smlouvě FEU).<sup>170</sup> Hospodářská soutěž tak není pouze prostředek organizace jednotlivých existujících trhů, nýbrž základní nástroj, kterým dochází formou odstranění právních a faktických překážek k vytvoření skutečného a fungujícího společného trhu.<sup>171</sup> Bez pochybností je tak princip hospodářské soutěže i nadále vůdčí strukturální princip společného trhu.<sup>172</sup>

Jsem rovněž zastáncem názoru, že přijetí nového ustanovení čl. 14 do Smlouvy FEU nevedlo k žádné podstatné změně v rozsahu a způsobu aplikace čl. 106 Smlouvy FEU. Judikatura Soudního dvora vychází i nadále z principů stanovených v období před přijetím Amsterdamské smlouvy a trvá, jak bude rozvedeno dále, na úzkém výkladu čl. 106 odst. 2 Smlouvy FEU, přičemž přípuštění této výjimky musí být ospravedlněno zejména ekonomickými důvody.

Přikláním se tak k názoru *Rosse*, který ve svém příspěvku považuje znění čl. 14 za potvrzení statusu quo.<sup>173</sup> Podle jeho názoru byla tímto ustanovením zdůrazněna důležitost služeb obecného hospodářského zájmu, aniž by však v jakémkoliv směru došlo k objasnění jejich právního režimu, zejména ve vztahu k evropským soutěžním pravidlům. Poukazuje také na to, že jakýkoliv pokus o určitý směr interpretace daného ustanovení by mohl vést ke vzniku problémů v soudržnosti jednotlivých ustanovení napříč Smlouvou FEU, čehož si byl

---

<sup>168</sup> Ibid.

<sup>169</sup> Ibid.

<sup>170</sup> *Schmidt*, WuW 1999, 136.

<sup>171</sup> Ibid.

<sup>172</sup> Ibid.

<sup>173</sup> *Ross*, ELRev. 2000, 29.

tvůrce tohoto ustanovení zřejmě vědom s ohledem na vložení výslovného odkazu na čl. 93, 106 a 107 Smlouvy FEU.<sup>174</sup>

#### 1.4 Shrnutí

V oblasti liberalizačních procesů hraje významnou roli čl. 106 odst. 2 Smlouvy, který je bezprostředně aplikovatelným primárním právem. Z důvodů neexistence obsahového vymezení služeb obecného hospodářského zájmu přísluší členským státům široké diskreční uvážení při určení, jaké služby mají být poskytovány ve zvláštním režimu. Členské státy tak disponují neomezeným oprávněním při pověření (veřejného) podniku (podniků) poskytováním služeb, které považují za služby obecného hospodářského zájmu (první rovina). Z judikatury<sup>175</sup> a literatury<sup>176</sup> však vyplývá povinnost těchto členských států trvale posuzovat nezbytnost a přiměřenost mechanismu poskytování služeb obecného hospodářského zájmu (druhá rovina) v případě, že fungování tohoto mechanismus představuje porušování pravidel Smlouvy FEU (např. pravidel hospodářské soutěže). Přes v literatuře proklamovanou tendenci úzkého výkladu výjimky čl. 106 odst. 2<sup>177</sup> se domnívám, že omezování státních monopolů s ohledem na politicko sociálně hospodářský charakter tohoto problému probíhá spíše na základě liberalizační sekundární evropské legislativy v rámci širokého konsensu mezi členskými státy.

Náročnost právní analýzy existence splnění předpokladů pro použití výjimky čl. 106 odst. 2, která spočívá ve vzájemném uvážení hospodářsko politických cílů daného členského státu a citlivost této otázky vede k přijímání sekundární legislativy, která sleduje především postupné odstraňování státních monopolů z jednotlivých odvětví. Přímé použití výjimky čl. 106 odst. 2 je tak vyloučeno všude tam, kde členské státy dodržují závazky pro ně vyplývající s přijatých liberalizačních evropských předpisů, zejména směrnic.

Přes proklamovaný posun v aplikaci čl. 106 odst. 2 Smlouvy FEU v důsledku přijetí nového čl. 14 se domnívám, že tento představuje pouze potvrzení *statutu quo*, vzhledem k aplikovatelnosti dosavadních principů a judikatury a narůstajícímu významu sekundární liberalizační legislativy.

---

<sup>174</sup> Ibid.

<sup>175</sup> Srov. case C-66/86, Ahmed Saeed Flugreisen, Silver Line Reisebüro GmbH und Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs e.V., Sb. SD 1989, 803, 853, para 56-58.

<sup>176</sup> Srov. např. *Immenga, Mestmäcker*, 787, para 78; *Hancher*, CMLR 1994, 115 an.

<sup>177</sup> Srov. např. *Immenga, Mestmäcker*, 747, para 15 a tam citovaná judikatura.

## 2. Obecné schéma liberalizačního procesu

Základní myšlenkou liberalizace je odstranění dosavadního monopolního postavení podniku mající úzký vztah ke státu, a otevření daného trhu ostatním soutěžitelům. V průběhu tohoto procesu musí být odstraněny veškeré hospodářské, finanční, administrativní a technické překážky tak, aby bylo ostatním soutěžitelům umožněno vstoupit na trh.<sup>178</sup> Z psychologického hlediska znamená liberalizační proces snižování závislosti občanů na státu.<sup>179</sup> Z ekonomického hlediska jde o odstraňování státem vlastněných a mnohdy neefektivních ekonomických jednotek směřující ke zvýšení efektivity daného hospodářského odvětví a snižování tlaku na veřejné rozpočty členských států.<sup>180</sup>

Liberalizační proces je obvykle zahajován analýzou, která má pomoci identifikovat ty části daného monopolu (všechny oblasti nebo jen některé), které mají být otevřeny ostatním soutěžitelům. Je tedy nutné identifikovat v první fázi ty trhy nebo části trhů, které budou mít prospěch z přistoupení většího počtu soutěžitelů od těch, na kterých má být dále (z ekonomických, politických či jiných důvodů) zachován monopol pod dohledem státu.<sup>181</sup> Je však zřejmé, že neexistuje žádný návod pro určení, ve kterých případech je regulovaná monopolní struktura trhu prospěšnější než forma volné soutěže, např. z důvodů přetrvávajících tržních selhání.<sup>182</sup> Takové rozhodnutí závisí na mnoha ekonomických, politických a dalších faktorech.<sup>183</sup>

V obecných ekonomických úvahách poskytuje monopolní struktura trhu čtyři základní výhody ve srovnání s volnou soutěží<sup>184</sup>: (1) cenu monopolních výstupů a jejich změny mohou být přímo kontrolovány, (2) finanční toky vůči monopolu mohou podstatně ovlivňovat cenu a množství jeho výstupů, (3) (ve většině státních monopolů nezanedbatelný) monopolní zisk, může být redistribuován prostřednictvím veřejných fondů do různých oblastí na různých částech státního území na základě vládního/správního rozhodnutí, (4) ve většině případů přirozených monopolů<sup>185</sup> (pošta, distribuce plynu a elektřiny apod.) dochází k zamezení duplicity fixních nákladů, které by vznikly z nutnosti výstavby paralelních distribučních sítí.

Na druhé straně však minimálně regulovaná volná soutěž na trhu přináší z ekonomického hlediska tři základní výhody: (1) existuje větší pravděpodobnost, že

---

<sup>178</sup> Srov. k tomu *Eliassen, From*, 4.

<sup>179</sup> *Ibid.*

<sup>180</sup> *Ibid.* 7 an.

<sup>181</sup> *Armstrong, Sappington*, *Journal of Economic Literature* 2006, 325.

<sup>182</sup> *Eliassen, From*, 9.

<sup>183</sup> *Armstrong, Sappington*, *Journal of Economic Literature* 2006, 325.

<sup>184</sup> *Ibid.*

<sup>185</sup> Jako jeden z příkladů selhání trhu srov. *Essebier*, 119, a rovněž *Tichý*, K podstatě a účelu veřejné služby z hlediska práva národního a evropského, s. 82, in *Tichý (ed.)*, *Veřejná služba v České republice, Německu, Rakousku a Evropské Unii, Daseinvorsorge in der Tschechischen Republik, Deutschland, Österreich und in der Europäischen Union*, Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, Praha 2007, Sborník č. 36.

soutěžitelé na polypolním trhu vyrábí s nižšími marginálními náklady než při monopolní struktuře trhu, neboť i kdyby jeden podnik takto nečinil, ten druhý o snižování marginálních nákladů bude usilovat, aby mohl část úspor přenést na koncové zákazníky a zajistit si tak zvýšený zisk, (2) existence většího množství firem přináší více inovací a impulsů a snižuje informační výhodu pro jediného účastníka trhu a tím zamezuje vzniku monopolní tržní struktury, (3) náklady regulace (např. provozní náklady regulátora, náklady na mzdy), riziko a náklady nesprávných regulačních rozhodnutí způsobené lidským faktorem jsou omezeny na minimum.<sup>186</sup>

Při rozbíjení státního monopolu na daném trhu je klíčové zamezit potenciálním rizikům znovu uzavření trhu (proti-) soutěžním jednáním dosavadního monopolního podniku na straně jedné a rovněž rizikům vyplývajícím z jednání nově vstupujících konkurentů.<sup>187</sup>

## 2.1 Rizikové jednání monopolu

Liberalizační proces je dlouhodobý proces ve všech svých fázích a (proti-) soutěžní jednání monopolního podniku může v jakékoliv fázi proces liberalizace výrazně zpomalit. Budiž na tomto místě zdůrazněno, že je nutné rozlišovat mezi autonomním tržním chováním veřejného monopolu, které může vést k porušování evropských soutěžních pravidel, zejména čl. 101 a 102 Smlouvy. V tomto případě se jedná o tržní chování podniku z jeho vlastní iniciativy bez přímé účasti státu.<sup>188</sup> Na taková chování veřejného podniku pak budou aplikována pravidla obsažená v člancích 101 a 102 Smlouvy FEU stejným způsobem jako na jakýkoliv jiný podnik. Od těchto forem chování je však nutné rozlišovat (proti) soutěžní chování veřejného podniku iniciované na základě opatření státu.<sup>189</sup> Dále budou analyzovány jednotlivé skupiny případů, ve kterých může být členský stát odpovědný podle čl. 106 odst. 1 za iniciované porušení čl. 102 (101) Smlouvy FEU veřejným podnikem<sup>190, 191</sup>. Je nutné poukázat na skutečnost, že čl. 106 odst. 1 se tedy v těchto případech neaplikuje samostatně, nýbrž pouze ve spojení s jiným (porušeným) ustanovením Smlouvy FEU.<sup>192</sup>

<sup>186</sup> *Armstrong, Sappington*, Journal of Economic Literature 2006, 334.

<sup>187</sup> Srov. podrobněji in *Jones, Sufrin*, 566 an.

<sup>188</sup> Např. uzavírání dlouhodobých protisoutěžních vylučných distribučních smluv. Srov. např. skutkový stav case C-202/88, Francie v. Komise (*the Terminal Equipment case*), Sb. SD 1991, 1223.

<sup>189</sup> *Whish*, 227.

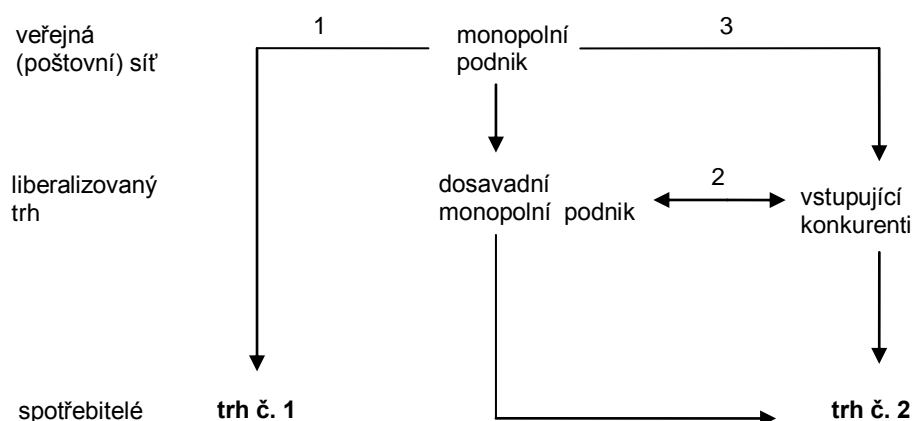
<sup>190</sup> V těchto případech je tedy přímým adresátem rozhodnutí členský stát, zatímco veřejný podnik může být osobou bezprostředně a osobně dotčenou ve smyslu čl. 263 odst. 4 Smlouvy FEU.

<sup>191</sup> *Whish*, 227.

<sup>192</sup> *Whish*, 221. Budiž poukázáno i na skutečnost, že související porušení nemusí představovat pouze porušení čl. 81 nebo 82, může se jednat rovněž o porušení jiných ustanovení Smlouvy FEU, např. zákaz diskriminace v čl. 18, princip volného pohybu zboží v čl. 34, princip volného pohybu pracovních sil v čl. 45, princip svobody usazování v čl. 49, princip volného pohybu služeb v čl. 56 apod.

### 2.1.1 Autonomní protisoutěžní chování

Následující diagram ukazuje na taková možná protisoutěžní rizika chování dosavadního monopolního podniku na liberalizovaném trhu bez přímé účasti státu.<sup>193</sup> Vzhledem k existenci monopolního postavení, a na liberalizovaném trhu existenci dominantního postavení, přichází v úvahu zejména použití skutkových podstat zneužití dominantního postavení ve smyslu čl. 102 Smlouvy FEU.



Obrázek 1: Liberalizace síťových odvětví<sup>194</sup>

Tento digram vysvětluje postup liberalizačního procesu vertikálně a horizontálně integrovaného podniku (o vertikální integraci hovoříme např. u podniků působících na trhu s elektřinou a plynem – aktivity týkající se výroby, distribuce plynu a elektřiny a správy distribučních sítí<sup>195</sup>, nebo horizontálně integrovaný podnik zabývající se poskytováním poštovních a obdobných služeb – sběr, třídění a doručování standardních poštovních zásilek, kurýrní služby, finanční služby, výroba a prodej poštovních známek a kolků, doručování hybridní pošty).

Diagram znázorňuje jednoduchý model dvou sousedících trhů, na kterých původně působil jediný monopolní podnik (trh doručování standardních poštovních zásilek – trh č. 1, a trh doručování expresních zásilek – trh č. 2). Pouze trh č. 2 byl později otevřen konkurenci. Několik rizik existuje v tomto případě v procesu liberalizace. Šipka č. 1 ukazuje, že zákazníci na trhu č. 1 mohou být vystaveni excesivním monopolním cenám za služby, pokud je na trhu č. 1 vyloučena soutěž a nedochází k žádné formě regulace. Pokud státní monopol zůstává jediným soutěžitelem na trhu č. 1, existuje riziko, že bude využívat svoji tržní moc na trhu č. 1

<sup>193</sup> Armstrong, Cowan, Vickers, *Regulatory Reform: Economic Analysis and British Experience*, London: MIT Press, 1994, s. 6.

<sup>194</sup> Obrázek je přeložen a převzat z *Monti*, 443.

<sup>195</sup> K liberalizačnímu procesu na trhu s plynem a elektřinou srov. zejména třetí legislativní liberalizační balíček zveřejněný Evropskou Komisí v září 2007 na [http://ec.europa.eu/energy/electricity/package\\_2007/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/energy/electricity/package_2007/index_en.htm). Pro další podrobnosti srov. Wallnöfer, WBL 2008, s. 13 an., Bontrup, Marquardt, WSI Mitteilungen 4/2008, s. 175 an.



k zachování či posilování své tržní pozice na trhu č. 2, kterým byl liberalizován a otevřen volné soutěži.<sup>196</sup>

Šipka č. 2 ukazuje na toto riziko. I po dokončení liberalizace a otevření trhu zůstává dosavadní monopol dominantním soutěžitelem na trhu a drží, alespoň zpočátku přechodové fáze významný tržní podíl. Svoji roli tu hraje tradice, obchodní firma, dlouhodobé či krátkodobé obchodní dodavatelské či odběratelské smlouvy se zákazníky apod.<sup>197</sup> Nově vstupující soutěžitelé musí i přes volný vstup na trh přesvědčit zákazníky, aby změnilы svého obchodního partnera.<sup>198</sup> Tato obchodní strategie však nutně vyvolá reakci ze strany dosavadního monopolu, jejímž cílem je udržení dosavadní zákaznické základny.<sup>199</sup> Reakční chování monopolu může probíhat v souladu s povoleným tržním chováním, nebo může představovat protisoutěžní jednání zakázaná evropským nebo národním soutěžním právem.<sup>200</sup>

Za třetí, sledujeme-li šipku č. 3, existuje riziko, že nově vstupující konkurence je závislá na již vybudované infrastruktuře/distribuční a jiné síti vybudované či vlastněné a spravované dosavadním monopolem.<sup>201</sup> Vlastník takové sítě je však zároveň konkurentem pro nově vstoupivší podniky na některých segmentech trhu. Je proto zřejmá tendence dosavadního monopolu využívat vylučovací obchodní taktiky mající za cíl vyloučit konkurenci z využívání takové distribuční sítě, popř. umožnit využívání takové sítě pouze za pro konkurenci nevýhodných podmínek.<sup>202</sup>

Jako příklad může posloužit síť poštovních schránek<sup>203</sup> pro sběr poštovních zásilek náležející České poště. Pokud chce její konkurent efektivně soutěžit s Českou poštou o získávání zákazníků, tj. na downstreamové části trhu<sup>204</sup>, má na výběr ze dvou možností. První z možností je vybudování vlastní sběrné sítě poštovních schránek, což však pro nově vstupujícího soutěžitele znamená vysoké vstupní náklady hned v první fázi jeho podnikatelské činnosti a znamená tak pro něj významné znevýhodnění ve vztahu k dosavadnímu monopolu.<sup>205</sup> Druhou možností je uzavření obchodní smlouvy s Českou poštou o přístupu a pravidlech přístupu k její sběrné síti poštovních schránek.<sup>206</sup> Stejná situace nastává v případech trhu výroby a distribuce plynu a elektřiny. Pokud došlo

<sup>196</sup> Srov. popis diagramu v *Monti*, 443.

<sup>197</sup> Podrobně in *Szysczak*, 121 an. Srov. i *Geradin, referát*, 2.

<sup>198</sup> *Geradin, referát*, 2 an.

<sup>199</sup> *Ibid.*

<sup>200</sup> Existují různé formy takového chování (např. křížové financování mezi monopolním a liberalizovaným trhem, zneužití dominantního postavení ve smyslu čl. 102 Smlouvy FEU bránící potenciálním konkurentům vstoupit na již liberalizovaný trh), které budou analyzovány dále v textu.

<sup>201</sup> *Geradin, referát*, 2.

<sup>202</sup> Srov. popis diagramu v *Monti*, 444.

<sup>203</sup> Podle terminologie první poštovní směrnice tzv. *veřejná poštovní síť*. Srov. čl. 2 bod 2 směrnice.

<sup>204</sup> Srov. k rozlišení mezi upstreamovou a downstreamovou částí trhu poštovních služeb, srov. dále v textu. Také *Švadlenka, Direct Marketing*, březen 2008, 2.

<sup>205</sup> *Crew, Kleindorfer, 2005*, 106 an., *Crew Kleindorfer, 2006*, 158 an.

<sup>206</sup> Tento systém funguje např. ve Velké Británii, kde soukromí poštovní operátoři uzavírají tzv. „*access agreements*“, neboli smlouvy o přístupu do veřejné poštovní sítě s *Royal Mail* o přístupu do její infrastruktury pro tzv. *last mile* doručení. Více dále v kapitole o přístupu do veřejné poštovní sítě. Rovněž *Švadlenka, Direct Marketing*, březen 2008, 2.

k liberalizaci takového trhu a nový konkurent se snaží etablovat na tomto trhu, musí buď získat přístup do distribuční a rozvodové sítě dosavadního monopolu, což ho vystavuje libovůli a závislosti na tomto monopolu, nebo s pomocí vysokých nákladů vybudovat vlastní distribuční síť, aby získal přístup ke konečným zákazníkům.<sup>207</sup> K tomu se ovšem přidávají další dodatečné náklady, např. „přetažení“ dosavadních zákazníků monopolu.<sup>208</sup> V obou případech je nově vstoupivší soutěžitel v počáteční fázi svého etablování na nově liberalizovaném trhu velmi zranitelný a vystavený významnému tržnímu tlaku ze strany dosavadního monopolu.

Tato situace nás vede ke čtvrtému závažnému riziku. Liberalizační proces má za cíl vytvoření otevřeného deregulovaného trhu s volným přístupem nových soutěžitelů, což ovšem není možné bez určitého stupně regulační intervence alespoň po určitou přechodnou dobu.<sup>209</sup> Vzhledem k tomu, že dosavadní monopol může využít svou počáteční tržní moc k eliminaci nově vstoupivších konkurentů, klíčová se zdá být role speciálního regulačního úřadu pro regulaci přístupu k nezbytným síťovým zařízením<sup>210</sup> (angl. *essential facilities*)<sup>211</sup>, je-li toto nezbytné pro zajištění možnosti vstupu nových soutěžitelů na liberalizovaný trh<sup>212, 213</sup>.

## 2.1.2 Protisoutěžní chování iniciované státem

Jako veřejný podnik podléhá Česká pošta soutěžním pravidlům, tedy zejména ustanovení čl. 102 Smlouvy FEU. Judikatura Evropských soudů rozlišuje šest základních skupin chování veřejného podniku iniciované opatřením státu, které je v rozporu s ustanovením čl. 106 odst. 1 Smlouvy FEU. V případě porušení čl. 106 odst. 1 veřejným podnikem je adresátem této právní normy členský stát, vůči němuž rovněž směřuje rozhodnutí o protiprávnosti takového státního opatření ve smyslu čl. 106 odst. 3 Smlouvy FEU.<sup>214</sup>

### 2.1.2.1 Nepřiměřené, diskriminační stanovení ceny, jiné formy diskriminace

Ve své konstantní judikatuře Soud posuzuje odděleně udělení výlučného nebo zvláštního práva formou legislativního nebo jiného opatření a jednak výkon tohoto práva.<sup>215</sup> Jde o porušení článku 106 Smlouvy FEU, pokud samotný výkon tohoto práva vede k nějaké

<sup>207</sup> Srov. např. *Ridyard*, ECLR 1996, 448 an.

<sup>208</sup> *Monti*, 443 an.

<sup>209</sup> K nutnosti regulace za účelem rozvoje hospodářské soutěže na downstreamové části trhu srov. dále v kapitole o přístupu do veřejné poštovní sítě.

<sup>210</sup> K terminologii srov. i *Šilhán*, 49.

<sup>211</sup> Podrobně k doktríně *essential facilities* srov. *Jones, Sufrin*, 475 an.

<sup>212</sup> *Monti*, 443.

<sup>213</sup> Srov. podrobně kapitolu 9.4 této disertační práce.

<sup>214</sup> Srov. *Immenga, Mestmäcker*, 681, para 55. Také *Whish*, 221.

<sup>215</sup> *Blum, Logue*, 13 an.

formě porušení soutěžních pravidel, zejména zneužití dominantního postavení, popř. pokud takovéto opatření vytváří situaci, která neodvratitelně vede tento podnik při pouhém výkonu tohoto oprávnění ke zneužití dominantního postavení.<sup>216</sup> Tímto může být např. státní opatření ve věci *Corsica Ferries*, kde ESD rozhodl, že udělení výlučného oprávnění nabízet speciální pilotní služby není jako takové porušení čl. 106 odst. 1 Smlouvy FEU, avšak schválení diskriminujících, popř. nepřiměřeně vysokých cen za tyto služby představuje porušení čl. 102 písm. c) Smlouvy.<sup>217</sup>

Podobně Soudní dvůr v rozhodnutí ve věci *Crespelle* ESD judikoval, že udělení výlučného oprávnění inseminačních center provádět inseminační služby není porušením čl. 106 odst. 1 Smlouvy FEU, a i když toto státní opatření ponechává inseminačním střediskům oprávnění stanovit ceny za tyto služby vzhledem k jejich nákladům, nevede takovéto opatření inseminační centra neodvratitelně ke stanovení nepřiměřených cen vůči svým zákazníkům, a nejde tedy o porušení ustanovení Smlouvy ze strany státu.<sup>218</sup> V tomto případě by se muselo zkoumat, zda inseminační centra jako dominantní podnik o své vlastní autonomní vůli neporušila ustanovení čl. 102 c Smlouvy účtováním nepřiměřených cen, jak vyplývá z pravidla ve věci RTT.<sup>219</sup> Stejný případ porušení Smlouvy ze strany členského státu by nastal, pokud by příslušný regulační úřad schválil diskriminační ceník, nebo ceník s excesivními cenami pro poskytování poštovních služeb.<sup>220</sup>

### **2.1.2.2 Zjevná nezpůsobilost uspokojit poptávku**

Stále judikatura ESD posuzuje ustanovení monopolu pro určitý trh takovým způsobem, že tento monopol zjevně není schopný uspokojit celkovou tržní poptávku, za porušení čl. 106 (1) Smlouvy FEU. V rozhodnutí ve věci *Höfner*<sup>221</sup> šlo o spor mezi společností a soukromou náborovou agenturou. V průběhu sporu společnost tvrdila, že uzavřená smlouva mezi ní a agenturou je neplatná, protože pouze Spolkový pracovní úřad (jako monopol) je oprávněn poskytovat zprostředkovatelské služby při hledání zaměstnání, i když nebyl podle objektivního posouzení schopen uspokojit celkovou poptávku (zejména pro zprostředkování vysoce kvalifikované pracovní síly).<sup>222</sup>

<sup>216</sup> *Jones, Sufrin*, 559. Rozhodnutí C-18/88, RTT v. GB-INNO-BM SA, Sb. SD 1991, I-5973, para 20.

<sup>217</sup> Case C-18/93, *Corsica Ferries Italia Srl v. Corpo dei Piloti del Porto di Genova*, Sb. SD 1994, I-1783.

<sup>218</sup> Case C-323/93, *Société Civile Agricole du Centre d'Insemination de la Crespelle v. Coopérative d'Élevage at d'Insemination Artificielle du Département de la Mayenne*, Sb. SD 1994, I-5077.

<sup>219</sup> C-18/88, RTT v. GB-INNO-BM SA, Sb. SD 1991, I-5973, para 20.

<sup>220</sup> Podobně rovněž v případě rozhodnutí ve věci *GT-Link*, kde úřad dohlížející na plnění povinností uživatelů přístavu, odpouštěl plnění některých povinností flotilám vlastněných tímto úřadem, jakož i jeho obchodními partnery, na rozdíl od ostatních uživatelů, kteří museli veškeré povinnosti splnit, aby jim bylo umožněno užívání přístavu. Docházelo tím rovněž k protisoutěžnímu posilování tržní pozice na downstreamovém trhu. Case C-242/95, *GT-Link A/S v. Danske Staatsbaner (DSB)*, Sb. SD 1997, I-4449. Srov. rovněž case C-260/89, *Elliniki Radiophonia Tileorassi Anonimi Etaira (ERT) v. Dimotiki Etairia Pliroforissis (DEP)*, Sb. SD 1991, I-2925.

<sup>221</sup> Case C-41/90, *Höfner v. Macroton*, Sb. SD 1991, I-1979.

<sup>222</sup> K podrobnějšímu popisu skutkové stavu srov. *Jones, Sufrin*, 2. vyd., s. 547.

Soud ve svém rozhodnutí potvrdil, že členský stát, který udělil veřejnému podniku (v tomto případě Spolkovému pracovnímu úřadu) výlučné (monopolní) právo, tímto státním opatřením porušil čl. 106 (1) Smlouvy FEU, pokud „*toto opatření vytváří situaci, ve které úřad nemůže zabránit porušování čl. 102 Smlouvy EU. Tak tomu je obzvláště, pokud není úřad zjevně schopen plně uspokojit tržní poptávku po daných službách a kde faktický výkon podobných aktivit soukromými podniky je nemožný v důsledku dané právní úpravy, podle které jsou takové aktivity zakázány.*“<sup>223</sup>

Soud stanovil čtyři kritéria pro posouzení, zda dochází k porušení čl. 102 b ve spojení s čl. 106 (1) Smlouvy, která lze zobecnit pro veškeré případy monopolu následujícím způsobem:

- a. existence opatření o udělení výlučného práva,
- b. držitel výlučného práva je zjevně nezpůsobilý uspokojit tržní poptávku po službách/výrobcích, které jsou předmětem výlučného práva,
- c. faktické poskytování služeb/výrobků ze strany soukromých podniků je vyloučeno v důsledku platné právní úpravy, podle které je výkon těchto aktivit zakázán, a v případě uzavření smlouvy o poskytování takových služeb/výrobků je podle platného práva taková smlouva neplatná,
- d. je zřejmé, že výkon těchto aktivit ze strany soukromých podniků by se dotýkal příslušníků či území jiných členských států, což znamená, že uvedené opatření je způsobilé ovlivnit obchod mezi členskými státy.<sup>224</sup>

Toto judikované pravidlo hraje velkou roli v posuzování případů, kdy se členské státy snaží o rozšíření vyhrazené oblasti veřejného poštovního operátora, nebo vedle tradičních poštovních služeb udržují v rezervované oblasti některé další poštovní služby, ale je prokázáno, že veřejný poštovní operátor není zjevně schopen uspokojit celou poptávku po daných službách. V takovém případě lze argumentovat porušení čl. 106(1) ve spojení s čl. 102 b Smlouvy FEU, jsou – li ostatní podmínky splněny. Nejnověji je na doktríně Höfner založeno rozhodnutí Komise týkající se slovenské hybridní pošty.<sup>225</sup>

### **2.1.2.3 Rozšíření monopolu na sousední oddělené trhy**

Ve všech odvětvích činnosti veřejných či privilegovaných podniků existuje riziko, že monopolní nebo privilegovaný podnik bude svoji tržní sílu na jednom trhu využívat k (protisoutěžnímu) rozšíření svého vlivu a posílení své dominantní tržní pozice na jiném (již

<sup>223</sup> Case C-41/90, Höfner v. Macroton, Sb. SD 1991. I-1979, para 29, 34.

<sup>224</sup> Ibid., 34.

<sup>225</sup> Rozhodnutí Komise ve věci Slovenské hybridní pošty, COMP/39.562 ze dne 7. října 2008. Toto rozhodnutí je podrobněji analyzováno dále v textu.

liberalizovaném trhu). Nikoliv pouze křížové subvencování liberalizovaných služeb z monopolního zisku je příkladem těchto protisoutěžních aktivit.

Názorným příkladem této problematiky je rozhodnutí ESD ve věci *Ambulanz Glöckner*.<sup>226</sup> Německá úprava rozlišuje mezi standardním převozem pacientů (non-emergency) a naléhavým (emergency) převozem. Dvěma společnostem ve spolkové zemi Rheinland-Pfalz bylo vedle standardních převozů uděleno i oprávnění provozovat naléhavé převozy. Když jiná společnost, *Ambulanz Glöckner*, zažádala o prodloužení licence ke standardním převozům, uvedené dvě společnosti tvrdily v konzultacích se správním úřadem vyplývajících ze zákona, že volná soutěž na trhu standardních převozů by mohla ohrozit jejich schopnost poskytovat naléhavé převozy. Správní úřad na to žádost *Amulanz Glöckner* zamítl.

Soudní dvůr judikoval, že zákonná úprava, podle které jsou provozovatelé naléhavých převozů konzultováni před tím, než je vydáno jiným společnostem povolení ke standardním převozům, vede k možnosti vyloučení ostatních soutěžitelů na sousedícím trhu s trhem, na kterém užívají dominantního postavení, a je tak v rozporu s čl. 106(1) ve spojení s čl. 102 Smlouvy FEU.<sup>227</sup>

Je-li však aplikován čl. 106(1), je nutné rovněž posoudit, zda omezení aplikace soutěžních pravidel není ospravedlněno zvláštními zájmy ve smyslu čl. 106(2) Smlouvy FEU. K tomuto soud uvedl, že na rozdíl od judikatury ve věci *Corbeau*<sup>228</sup> se v tomto případě jedná o dvě služby velmi úzce spolu spojené, u nichž je velice obtížné oddělit standardní převozy od plnění služeb obecného hospodářského zájmu (naléhavé převozy), a dále existuje riziko, že se soukromí operátoři soustředili při standardních převozech pouze na profitabilní oblasti, což by mohlo vést k ohrožení spolehlivosti a kvality poskytování SOHZ za ekonomicky přijatelných podmínek.<sup>229</sup>

Avšak i přesto, když členský stát prokáže ospravedlnění použití čl. 106 odst. 2, platí podle názoru Generálního Advokáta Tesaura, se kterým se ESD ztotožnil, že toto ospravedlnění dle čl. 106 odst. 2 nemůže být i přes svoji správnost akceptováno, pokud se prokáže, že toto vyloučení nebo omezení soutěže povede ve smyslu doktríny *Höfner* k zjevné nezpůsobilosti držitelů výlučných práv uspokojit celou poptávku po obou typech výše uvedených služeb.<sup>230</sup> Soud dále uvedl, že je však věcí národního soudu rozhodnout se znalostí konkrétního skutkového stavu o existenci nebo neexistenci způsobilosti veřejného operátora plně uspokojit poptávku po obou typech služeb.<sup>231</sup>

<sup>226</sup> Case C-475/99, *Ambulanz Glöckner v. Landkreis Südwestpfalz*, Sb. SD 2001, I-8089.

<sup>227</sup> *Ibid.*, I-8089, para 42.

<sup>228</sup> Case C-320/91, *Corbeau*, Sb. SD 1993, I-2533, para 19. Srov. i podrobnou analýzu případu dále v textu.

<sup>229</sup> Case C-475/99, *Ambulanz Glöckner v. Landkreis Südwestpfalz*, Sb. SD 2001, I-8089, para 59-61.

<sup>230</sup> *Ibid.*, para 62-63.

<sup>231</sup> *Ibid.*, para 64.

Obdobný problém rozhodovala Komise ve věci nizozemských expresních doručovacích služeb<sup>232</sup>. Nizozemská právní úprava stanovila, že expresní doručovací služby za ceny nepřesahující určitou hranici budou napříště náležet pouze do vyhrazené oblasti veřejného operátora, ačkoliv předtím tento operátor soutěžil na tomto trhu s ostatními soukromými operátory. Tato úprava napříště neumožňovala soukromým operátorům poskytovat slevy u velkých objednávek pod hranici stanovenou zákonem. Podle názoru Komise tak došlo k protisoutěžnímu omezení kvality, rozsahu a četnosti služeb, neboť napříště nebudou mít zákazníci jinou možnost než využívat služeb veřejného operátora. K porušení čl. 102 b týkající se omezení výstupu došlo podle Komise proto, že veřejný operátor nebude schopen poskytovat služby stejné kvality, rychlosti a spolehlivosti jako soukromí operátoři, jak to ani dosud nebyl schopen činit ve volné soutěži s nimi.<sup>233</sup>

#### **2.1.2.4 Střet zájmů**

Další skupinu představují případy, kdy jsou držitelé výlučných nebo zvláštních práv navíc uděleny některé regulační pravomoci na trhu, na kterém tento držitel soutěží s ostatními účastníky trhu. V rozhodnutí ve věci *RTT*<sup>234</sup> šlo o udělení výlučných regulačních pravomocí veřejnému operátoru umožňující mu znevýhodňovat své konkurenty na navazujícím downstream trhu. V uvedeném rozhodnutí došlo ze strany státu k udělení regulačních pravomocí operátorovi veřejné telekomunikační sítě stanovit standardy telefonických zařízení a připojení, jakož i pravomoc kontrolovat, že ostatní soukromí operátoři takové standardy dodržují, přičemž tento veřejný operátor soutěžil na trhu připojení a poskytování telekomunikačních služeb s těmito operátory.

Soud dospěl k názoru, že takovéto státní opatření je v rozporu s ustanovením čl. 86 a 90 Smlouvy EHS [nyní čl. 102 a 106 Smlouvy FEU, pozn. aut.], když uvedl:

*„Svěření pravomoci stanovovat technické specifikace telefonických zařízení, pravomoci monitorovat jejich dodržování na trhu, jakož i pravomoci udělovat souhlas a rozhodovat, která zařízení mohou být k veřejné síti připojena, podniku, který rovněž nabízí telefonická zařízení a služby připojení, dává tomuto podniku zjevnou soutěžní výhodu ve srovnání s jeho konkurenty, která je neslučitelná s rovností šancí, bez kterých nemůže být zaručena nerušená soutěž. Takovéto omezení soutěže nemůže být považováno za ospravedlnitelné pro poskytování služeb obecného hospodářského zájmu ve smyslu ustanovení čl. 90(2) Smlouvy EES.“<sup>235</sup>*

<sup>232</sup> Rozhodnutí Komise ze dne 20. prosince 1989, č. 90/16/EEC, Úř. věst. L 10/47 ze dne 12.1.1990 týkající se nizozemské právní úpravy expresních doručovacích služeb. Rozhodnutí bylo SPI v únoru roku 1992 z procesních důvodů zrušeno.

<sup>233</sup> Ibid., para 11-13.

<sup>234</sup> Srov. např. case C-18/88, *RTT v. GB-INNO-BM SA*, Sb. SD 1991, I-5973.

<sup>235</sup> C-18/88, *RTT v. GB-INNO-BM SA*, Sb. SD 1991, I-5973, para 25, 26.

Z rozhodnutí rovněž vyplývá základní rozlišovací pravidlo, podle kterého se aplikuje čl. 106(1) ve spojení s čl. 102 (101) Smlouvy FEU, jde-li o státní opatření, které je v rozporu s ustanoveními Smlouvy, nebo ve svém důsledku vede k porušení ustanovení Smlouvy protisoutěžním jednáním veřejného nebo privilegovaného podniku.<sup>236</sup> Výlučně pouze čl. 102 Smlouvy se aplikuje na protisoutěžní jednání, které „bylo spácháno podnikem na základě jeho vlastní iniciativy (srov. rozhodnutí C-202/88 ve věci *Francie v. Komise, Telekomunikační terminály*, Úř. věst. 1991, I-1223)... Na státní opatření se aplikuje čl. 86(1). Na základě tohoto ustanovení nesmí členský stát přijetím zákona, nařízení nebo správního aktu vytvořit takovou situaci, která neodvratitelně vede veřejný podnik či podnik, kterému udělil výlučné nebo zvláštní právo, při pouhém výkonu tohoto oprávnění ke zneužití dominantního postavení dle čl. 82 Smlouvy.“<sup>237</sup>

O podobný případ šlo v rozhodnutí ve věci *Silvano Raso*<sup>238</sup>, ve kterém bylo společnosti poskytující logistické, operační a další služby uživatelům přístavu uděleno výlučné oprávnění dodávat ostatním autorizovaným společnostem nabízející rovněž takové služby uživatelům přístavu pracovní sílu. Soud rozhodl, že státní opatření vede tuto pověřenou společnost ke konfliktu zájmů:

*„Tak tomu je proto, že pouhý výkon jejího monopolního oprávnění jí umožní narušovat v její prospěch rovné podmínky soutěže ve vztahu k ostatním účastníkům trhu poskytovatelů přístavních služeb. Výsledek by byl ten, že daná společnost je vedena ke zneužívání svého monopolního postavení tím, že by mohla stanovit nepřiměřeně vysoké poplatky za dodávky pracovní síly, nebo dodávat pracovní síly ostatním soutěžitelům, které nejsou dostatečně kvalifikované pro stanovené pracovní úkoly.“*<sup>239</sup>

V oblasti poštovní služeb je proto nutno takovému riziku střetu zájmů zabránit. Na problematiku tak reaguje recitál 39, jakož i čl. 22 první poštovní směrnice nařizující členským státům určení jednoho nebo více národních regulačních orgánů pro poštovní odvětví, které jsou právně odděleny od provozovatelů poštovních služeb a působí nezávisle na nich. Ustanovení Českého telekomunikačního úřadu s pravomocemi regulace a kontroly nad poštovním trhem do jisté míry reagovalo na předchozí situaci, kdy Ministerstvo dopravy a spojů bylo zároveň zakladatelem České pošty, s.p. a zároveň plnilo funkci regulátora poštovního trhu. Úzké vztahy mezi zakladatelem a Českou poštou, s.p. by mohly ovlivňovat, i třeba podvědomě, potřebnou přísnost k regulovanému subjektu.<sup>240</sup>

<sup>236</sup> Srov. *Jones, Sufrin*, 546.

<sup>237</sup> C-18/88, RTT v. GB-INNO-BM SA, Sb. SD 1991, I-5973, para 20.

<sup>238</sup> Srov. Case C-163/96, *Silvano Raso*, Sb. SD 1998, I-533.

<sup>239</sup> *Ibid.* para 29-30.

<sup>240</sup> *Prandstetter*, *Poradce*, 2001/3, p. 63.

### 2.1.2.5 Omezení či odmítnutí dodávek, odmítnutí přístupu

Pátou skupinu možných případů představují situace, kdy podnik vlastní nebo výlučně spravuje jedinečné zařízení, bez kterých není možné efektivně na daný trh vstoupit, popř. na něm efektivně soutěžit (tzv. doktrína „essential facilities“).<sup>241</sup> Touto situací se Komise zabývala v rozhodnutí ve věci *Port of Rødby*.<sup>242</sup> Veřejný podnik DSB, spravovaný Dánským Ministerstvem Dopravy odmítl umožnit švédské dopravní společnosti Stena provozovat přepravní linky z přístavu Rødby do Dánska, zároveň Ministerstvo zamítlo žádost společnosti Stena vystavět v blízkosti tohoto přístavu nové terminály pro své potřeby. Společnost DSB provozovala pouze jedinou přepravní linku z přístavu Rødby. Vzhledem k tomu, že přístav byl jedinou možnou alternativou přístupu na relevantní trh přepravních služeb na trase Rødby-Puttgarden (Německo) Komise uvedla:

*"Odmítnutí žádosti ... Stena provozovat linku z přístavu Rødby má za následek vyloučení potenciální soutěže na trase Rødby-Puttgarden a vede tak k posílení společného dominantního postavení společností DSB a DB na této trase. Podle stálé judikatury Soudu, dochází ke zneužitím ve smyslu čl. 86 Smlouvy ES [nyní čl. 106 Smlouvy FEU] tam, kde si dominantní podnik bez objektivních příčin vyhradí pro sebe přidruženou aktivitu, které může být rovněž vykonávána jinými podniky jako část jejich aktivit na příbuzném ale odděleném trhu, přičemž toto přivlastnění si přidružené aktivity vede k možnosti vyloučení celé soutěže na daném trhu (srov. Case 311/84 CBEM v. CLT and IPB). Proto podnik, který vlastní nebo spravuje a sám využívá určité nezbytné zařízení [angl. essential facility, pozn. autora], tzn. zařízení nebo infrastrukturu, bez které nejsou ostatní soutěžitelé schopni nabízet své služby zákazníkům, a který odmítne přístup k tomuto zařízení, zneužívá své dominantní postavení. Z toho vyplývá, že podnik, který vlastní nebo spravuje nepostradatelné přístavní zařízení, nemůže bez objektivních důvodů odmítnout přístup ostatním soutěžitelům, kteří chtějí provozovat stejnou trasu, aniž by neporušil čl. 86."<sup>243</sup>*

Níže analyzované rozhodnutí Soudu ve věci *Deutsche Post*<sup>244</sup> může rovněž spadat do této skupiny případů, neboť odmítnutí doručení remailovaných přeshraničních poštovních zásilek, pokud zvláštní dodatečné poplatky nejsou uhrazeny, může být podle mého názoru rovněž považováno za odmítnutí dodávek.

<sup>241</sup> Srov. podrobně in *Jones, Sufrin*, 475.

<sup>242</sup> Rozhodnutí Komise ze dne 21. prosince 1993, ve věci *Port of Rødby*, Úř. věst. 1994, L55/52, týkající se odmítnutí přístupu k zařízením přístavu Rødby (Dánsko).

<sup>243</sup> *Ibid.*, para 12.

<sup>244</sup> Case, C-147 & 148/1997, *GZS and Citicorp v Deutsche Post*, Sb. SD 2000, para 52, 54. Srov. kapitulu 7 této disertační práce.



Zda může odmítnutí přístupu vlastníka veřejné poštovní sítě ve prospěch soukromých poštovních operátorů představovat zneužití dominantního postavení podle čl. 102 Smlouvy FEU závisí na tom, zda má být veřejná poštovní síť považována za nezbytné zařízení (angl. *essential facilities*).<sup>245</sup>

### 2.1.2.6 Nečinnost státu

Z judikatury Soudního dvora lze vyvodit další rizikovou situaci, která může vyústit v porušení čl. 106 Smlouvy FEU.<sup>246</sup> I když se nezdá, že by byl tento postoj Soudního dvora potvrzen v jeho následující judikatuře a ukazoval by bez pochybností na zakotvení tohoto principu v evropském právu, je na místě ho alespoň zmínit jako teoretickou možnost, neboť tak činí i část odborné literatury.<sup>247</sup> Uvedená situace nespočívá v jednání monopolního podniku, nýbrž v nekonání, nečinnosti členského státu. Někteří autoři totiž vyslovují názor, že úvodní část odůvodnění Soudního dvora v rozhodnutí ve věci *Corbeau*<sup>248</sup> v podstatě zakládá novou formu porušení čl. 106 ve spojení s čl. 102 Smlouvy FEU spočívající v nečinnosti členského státu.<sup>249</sup>

V rozhodnutí ve věci *Corbeau*<sup>250</sup> byl Soudní dvůr požádán, aby posoudil slučitelnost existence monopolu a jeho rozsahu s pravidly Smlouvy. Procesní obrana pana Corbeau nespočívala v tvrzení, že belgický poštovní monopol porušuje jednou z forem protisoutěžních jednání, jak analyzováno výše, ustanovení čl. 106 ve spojení s čl. 102 Smlouvy FEU.

Procesní obrana zpochybňovala rozsah belgického poštovního monopolu v době řízení proti panu Corbeau právně vymezený před více než 40 lety.<sup>251</sup> Tedy, zda v době, kdy bylo vedeno řízení proti panu Corbeau (počátek devadesátých let), jsou stále ještě splněny předpoklady použití výjimky čl. 106 odst. 2 Smlouvy FEU na celý rozsah poštovního monopolu. Nebo zda v důsledku trvalého vývoje hospodářství, poštovního trhu jako takového, jakož i společnosti a potřeb jednotlivých zákazníků došlo k takovému posunu, že vyhrazení určité oddělitelné části trhu poštovních služeb poštovnímu monopolu je v současné době v rozporu s ustanovením čl. 106 odst. 1 Smlouvy FEU.

Někteří autoři proto z odůvodnění Soudního dvora dovozují povinnost každého členského státu trvale posuzovat, zda je existence tak širokého monopolního oprávnění, jak je vymezený v národních úpravách jednotlivých členských států, tedy vyloučení soutěžních pravidel ve smyslu čl. 106 odst. 2, v závislosti na vývoji trhu a společnosti nutná k zajištění

<sup>245</sup> Tato otázka je analyzována v kapitole 9.4 této disertační práce.

<sup>246</sup> Srov. rovněž dále v rámci analýzy judikatury Soudního dvora ve věci *Corbeau* na jiném místě této disertační práce. Case C-320/91, *Corbeau*, Sb. SD 1993, I-2533.

<sup>247</sup> *Hancher*, CMLR 1994, 114 an. Stejně i *Immenga, Mestmäcker*, 787, para 78. Jinak ovšem *Rottmann*, 243 an.

<sup>248</sup> Case C-320/91, *Corbeau*, Sb. SD 1993, I-2533.

<sup>249</sup> *Hancher*, CMLR 1994, 114 an.

<sup>250</sup> Rozhodnutí je podrobně analyzováno dále v kapitole 7 této disertační práce.

<sup>251</sup> Srov. shrnutí skutkového stavu Generálním advokátem, case C-320/91, *Corbeau*, Sb. SD 1993, I-2533.

poskytování služeb obecného hospodářského zájmu.<sup>252</sup> Došel – li by Soud podle jejich názoru k závěru, že členský stát tuto svou povinnost nesplnil, a monopol je širší než je vzhledem k danému tržnímu a společenskému vývoji nezbytně nutné<sup>253</sup>, mohl by takový závěr Soudu vést k deklaraci porušení čl. 106 ve spojení s čl. 102 Smlouvy FEU.<sup>254</sup>

Ačkoliv souhlasím se závěry některých autorů<sup>255</sup>, že takový trvalý postoj Soudního dvora se nedá vypozařovat v jeho následující judikatuře<sup>256</sup>, domnívám se, že princip kontroly rozsahu poštovního monopolu z důvodů trvalého hospodářského a společenského vývoje na vnitřním trhu současné byl převzat v rámci příprav první poštovní směrnice z roku 1997.

Jedná se o úpravu tzv. *nových služeb*<sup>257</sup>, jejichž právní režim je upraven uvozovacím bodem 21 první poštovní směrnice.<sup>258</sup> Podle této úpravy jsou nové služby zřetelně odlišitelné a oddělitelné od tzv. *tradičních poštovních služeb*, představují oddělený relevantní trh<sup>259</sup> a uspokojují zvláštní specifické potřeby určité ohraničené skupiny zákazníků.<sup>260</sup> Nejsou tedy součástí všeobecných poštovních služeb „a tedy nelze odůvodnit jejich vyhrazení poskytovatelům všeobecných služeb“.<sup>261</sup>

Jinými slovy, dojde – li v důsledku hospodářského a společenského vývoje k takovým změnám na trhu poštovních služeb, že určité poskytované služby<sup>262</sup> (např. expresní a kurýrní služby v osmdesátých a devadesátých letech) představují zjevně odlišné služby od dosavadních tradičních služeb vyhrazených státnímu poštovnímu monopolu, nedochází u těchto *nových služeb* ke splnění předpokladů aplikace čl. 106 odst. 2 Smlouvy FEU a nelze je tak vyloučit z použití pravidel hospodářské soutěže. Rovněž postupné rušení poštovního monopolu v rámci implementace první, druhé a třetí poštovní směrnice svědčí závěru, že dochází k aktivnímu vyhodnocování nezbytnosti monopolu a přizpůsobování režimu poskytování těchto služeb obecného hospodářského zájmu měnícím se tržním podmínkám.

---

<sup>252</sup> Hancher, CMLR 1994, 115.

<sup>253</sup> K zajištění plnění udělených zvláštních úkolů, tj. poskytování služeb obecného hospodářského zájmu.

<sup>254</sup> Takto někteří autoři interpretují odůvodnění Soudního dvora ve věci Corbeau.

<sup>255</sup> Jones, *Sufrin*, 558.

<sup>256</sup> Srov. např. později vydané rozhodnutí, case C-323/93, *Société Civile Agricole du Centre d'Insemination de la Crespelle v. Coopérative d'Élevage et d'Insemination Artificielle du Département de la Mayenne*, Sb. SD 1994, I-5077, nebo case C-18/93, *Corsica Ferries Italia Srl. v. Corpo dei Piloti del Porto di Genova*, Sb. SD 1994, I-1783.

<sup>257</sup> Problematika tzv. nových služeb bude podrobněji rozebrána v kapitole 6 této disertační práce. Na tomto místě je rozebrána pouze v souvislostech.

<sup>258</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 97/67/ES ze dne 15. prosince 1997 o společných pravidlech pro rozvoj vnitřního trhu poštovních služeb Společenství a zvyšování kvality služby, Úř. věst. 1998 L15/14, bod 21.

<sup>259</sup> Sdělení Komise o použití pravidel hospodářské soutěže na poštovní odvětví a o posouzení některých opatření státu týkajících se poštovních služeb, Úř. věst. 1998, 98/C39/02, para 2.4.

<sup>260</sup> Srov. rozhodnutí Komise ve věci Slovenské hybridní pošty, COMP/39.562 ze dne 7. října 2008, para 89 an.

<sup>261</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 97/67/ES ze dne 15. prosince 1997 o společných pravidlech pro rozvoj vnitřního trhu poštovních služeb Společenství a zvyšování kvality služby, Úř. věst. 1998 L15/14, bod 21.

<sup>262</sup> I když poskytované úplně, nebo zejména poskytovatelem všeobecných poštovních služeb (dosavadním poštovním monopolem).

## 2.2 Rizikové soutěžní chování konkurence

Zvážení výhod regulovaného monopolního trhu na straně jedné v porovnání s výhodami liberalizovaného trhu, na kterém působí vedle dosavadního monopolu rovněž nově vstoupivší konkurenční podniky je velmi obtížné v případech, kdy jde o specifický trh poskytování strategických výrobků či služeb. V tomto smyslu hovoří čl. 106 Smlouvy FEU o tzv. službách obecného hospodářského zájmu, které mají být z politického a ekonomického hlediska jako minimální standard přístupné za přiměřené ceny široké veřejnosti.<sup>263</sup>

Takové služby, které mají být přístupné všem osobám (popř. všem občanům) na celém státním území za stejných cenových i dalších podmínek<sup>264</sup>, jsou po většinou spojeny se základními potřebami obyvatelstva a jejich poskytování a regulace je úzce spojena se státní suverenitou.<sup>265</sup>

Příkladem může být situace, kdy se stát snaží zajistit, aby všichni občané mohli bez ohledu na jejich výši příjmů získat přístup k základním poštovním službám<sup>266</sup> (např. doručování standardních zásilek). Je zřejmé, že část obyvatelstva žije ve snadno dostupných modernizovaných městských a příměstských částech, kdežto druhá skupina žije v obtížně přístupných oblastech venkova, horských a lesních oblastech apod. Plně liberalizovaná tržní pravidla by mohla vést k tomu, že příslušníci druhé skupiny by (i) buď museli platit za takové služby vyšší sazby vzhledem k vyšším nákladům za poskytování služeb v lesních, horských či jinak obtížných geografických podmínkách (ii) nebo by vůbec neměly v přístup k takovým službám, vzhledem k tomu, že všichni soutěžitelé na trhu by se z této části trhu stáhli vzhledem k vysokým nákladům na poskytování těchto služeb a jejich nerentabilitě, a soustředili by se na lukrativní městské, příměstské a jiné hustě osídlené oblasti.<sup>267</sup>

### 2.2.1 Riziko nedostupnosti služeb

Geografická členitost členských států a rozdílné náklady na poskytování poštovních služeb na jednotlivých částech státního území jsou jedním z důvodů existence rizika, že po úplném otevření poštovního trhu konkurencí nebudou v rámci volné hospodářské soutěže některé poštovní služby nabízeny na celém území, nebudou nabízeny všem nebo nebudou nabízeny za dostupnou a přiměřenou cenu.<sup>268</sup> Tomuto riziku má být zabráněno vytvořením konceptu tzv. univerzální služby, jakéhosi minimálního standardu poštovních služeb, které

<sup>263</sup> Srov. dále v kapitole 4 této disertační práce analýzu konceptu tzv. univerzální služby, který byl vyvinut v rámci liberalizačních procesů.

<sup>264</sup> Barros, Seabra, *Information Economics and Policy*, 1999, 46.

<sup>265</sup> Srov. podrobně Schweitzer, 64 an.

<sup>266</sup> Jde o tzv. univerzální službu, označovanou v terminologii první poštovní směrnice jako všeobecnou poštovní službu, srov. čl. 3 odst. 1 první poštovní směrnice.

<sup>267</sup> Calzada, *Information Economics and Policy*, 2009, 13; Cremer, De Donder, Boldron, Joram, Roy, 4 an.

<sup>268</sup> Srov. bod 11 odůvodění první poštovní směrnice.

bude určený podnik (podniky) povinen poskytovat na celém území členského státu všem za dostupnou cenu.<sup>269</sup>

Vzhledem ke konkurenčním tlakům ze strany soukromých poštovních operátorů a rizikům ztrátivosti poskytování služeb v neprofitabilních oblastech může dosavadní monopol<sup>270</sup> souhlasit s poskytováním všeobecných poštovních služeb na celém státním území za přiměřeně nízké ceny dostupné všem (popř. i ve formě zavedení jednotného cenového tarifu), pokud bude rovněž dosaženo shody na nějaké formě kompenzace jeho finančních ztrát vzniklých poskytováním služeb na neprofitabilních územích.<sup>271</sup> Takovou formou kompenzace může být např. přímá finanční dotace ze strany státu, daňové zvýhodnění nebo zřízení kompenzačního fondu, do kterého budou přispívat ostatní poštovní operátoři.<sup>272</sup>

Jsou-li stanoveny jednotné ceny pro celé území členského státu<sup>273</sup>, může podle judikatury Soudního dvora docházet v rámci stabilizace finančních toků poskytovatele všeobecných poštovních služeb i k určité formě křížové subvence, tj. využití vyššího dosaženého zisku z hustěji zalidněných a jednodušeji zásobované oblasti (městské oblasti) k pokrytí dosažených ztrát z méně zalidněných a nedostupnějších oblastí (venkovské, horské, lesní oblasti)<sup>274</sup>.<sup>275</sup> Toto oprávnění křížového subvencování je dáno tím, že podle judikatury je monopol v rámci poskytování služeb obecného hospodářského zájmu povinen obsluhovat celé území státu bez ohledu rentabilitu jednotlivých oblastí.<sup>276</sup>

## 2.2.2 Riziko cream-skimming

I v případě rozhodnutí o otevření trhu strategických služeb volné soutěži, stát musí zajistit, aby každý měl za stejných přiměřených podmínek možnost využití těchto služeb, pokud stále považuje takové služby za esenciální a nepostradatelné pro každodenní život.<sup>277</sup> Zkušenosti z již liberalizovaných poštovních trhů (např. Velká Británie) ukazují, že v rané fázi plně liberalizovaného poštovního trhu, bude dosavadní poštovní monopol pověřen závazkem poskytování univerzální služby na celém státním území za dostupnou (popř. i jednotnou) cenu.<sup>278</sup>

<sup>269</sup> Chone, Flochel, Perrot, 250. Srov. i právní úpravu všeobecných poštovních služeb v ustanovení čl. 3 první poštovní směrnice.

<sup>270</sup> Popř. jiný poštovní operátor v případě, že bude splňovat všechny předpoklady a podmínky pro zajištění poskytování univerzální služby na celém území.

<sup>271</sup> Níže však bude diskutováno, do jaké míry představuje poskytování univerzální služby na celém území členského státu opravdu finanční zátěž pro takového poskytovatele. Srov. kapitulu 9.3 této disertační práce.

<sup>272</sup> Armstrong, Sappington, *Journal of Economic Literature* 2006, 335.

<sup>273</sup> Což pro oblast všeobecných poštovních služeb výslovně připuštěno v ustanovení čl. 12 druhá odrážka první poštovní směrnice.

<sup>274</sup> Immenga, Mestmäcker, 793, para 91.

<sup>275</sup> Armstrong, *Review of Network Economics*, 2008, 172.

<sup>276</sup> Case C-320/91, Corbeau, Sb. SD 1993, I-2533, 2569, para 18. K principu oprávnění vyrovnání mezi lukrativními a neprofitabilními oblastmi srov. rovněž case C-67/96, Albany, Sb. SD 1999, I-5751, 5894, para 109.

<sup>277</sup> Srov. bod 11 odůvodění první poštovní směrnice.

<sup>278</sup> Švadlenka, *Direct Marketing*, březen 2008, 2 an.

Pokud by však liberalizační proces nebyl doplněn nutnou regulací, bylo by nově vstoupivší konkurenci umožněno soustředit se pouze na lukrativní (hustě zalidněné) části státního území (něm. *Rosinenpicken*, angl. *cream-skimming*, nebo *creaming off*), kde se obecně generuje nejvíce zisku, neboť jednotliví soutěžitelé v rámci obecných tržních mechanismů samozřejmě nemají žádnou povinnost obsluhovat veškeré trhy na celém území státu.<sup>279</sup> Zatímco poskytovatel univerzální služby by ztrácel zákazníky v lukrativních oblastech a byl by odkázán k obsluhování pouze méně profitabilních a ztrátových oblastí.<sup>280</sup> Nedostatek finančních prostředků by pak zpětně mohl ohrozit i plnění závazku takového podniku poskytovat dané služby za dostupnou (jednotnou) cenu na celém státním území.<sup>281</sup> Konkurenční podniky totiž odsávají jeho zisky v profitabilních oblastech a tak omezují jeho schopnost dofinancovat poskytování služeb ve vysoko nákladových oblastech.

Tento jev vedl ve výše uvedeném rozhodnutí ve věci *Corbeau* Soudní dvůr k závěrům, že hospodářská soutěž může být v rámci postupující liberalizace vyloučena nebo omezena pro některé trhy nebo jejich části.<sup>282</sup> Problematická je však vždy otázka pro které relevantní (poštovní) trhy a v jakém rozsahu má být soutěž omezena.

V zásadě platí, že v případech plně oddělitelných trhů, např. poskytování doručovacích služeb na straně jedné a finančních služeb na straně druhé<sup>283</sup>, nelze ospravedlnit vyloučení nebo omezení soutěže na trhu poskytování těchto finančních služeb pro zajištění finanční rovnováhy poskytování poštovních služeb obecného hospodářského zájmu.<sup>284</sup> Je to dáno tím, jak je znázorněno níže na obrázku 2, že neexistuje riziko, že by poskytování finančních služeb soukromými operátory odlákávalo zákazníky poštovních služeb a ohrožovalo tak finanční stabilitu jejich poskytování.<sup>285</sup>

V tomto obrázku představuje vnitřní kruh služby obecného hospodářského zájmu, tedy tradiční poštovní služby, které jsou poptávány určitou skupinou zákazníků. Vnější kruh představuje úplně odlišný oddělený relevantní trh finančních služeb rovněž s vlastním okruhem zákazníků. I přes skutečnost, že tyto finanční služby mohou být poštovním operátorem poskytovány v rámci existující sítě poštovních poboček<sup>286</sup>, nedochází k přesunu zákazníků tradičních poštovních služeb k finančním službám, neboť jde o úplně jiný segment služeb.

<sup>279</sup> Case C-320/91, *Corbeau*, Sb. SD 1993, I-2533, 2569, para 18. K tomu podrobně *Immenga, Mestmäcker*, 793, para 91.

<sup>280</sup> *Immenga, Mestmäcker*, 793, para 91.

<sup>281</sup> Srov. závěry Soudního dvora ve věci C-320/91, *Corbeau*, Sb. SD 1993, I-2533, 2569, para 18.

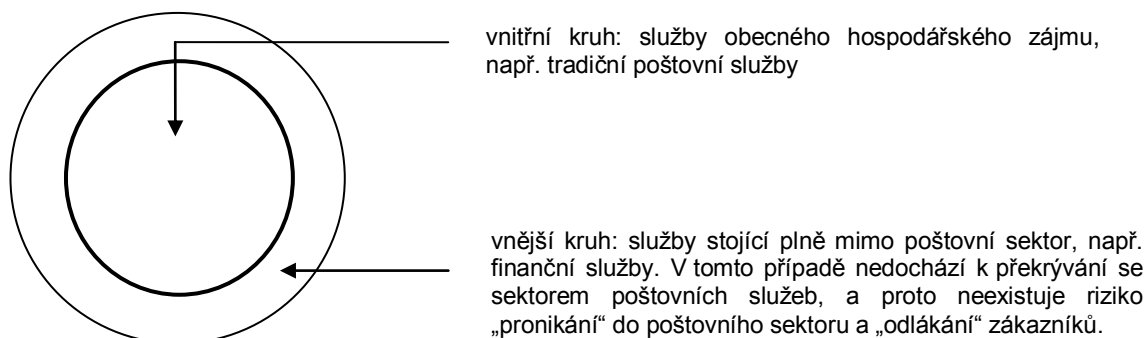
<sup>282</sup> Case C-320/91, *Corbeau*, Sb. SD 1993, I-2533, 2569, para 15 - 18.

<sup>283</sup> Např. finanční služby Poštovní spořitelny.

<sup>284</sup> *Blum, Logue*, 32.

<sup>285</sup> *Ibid.*

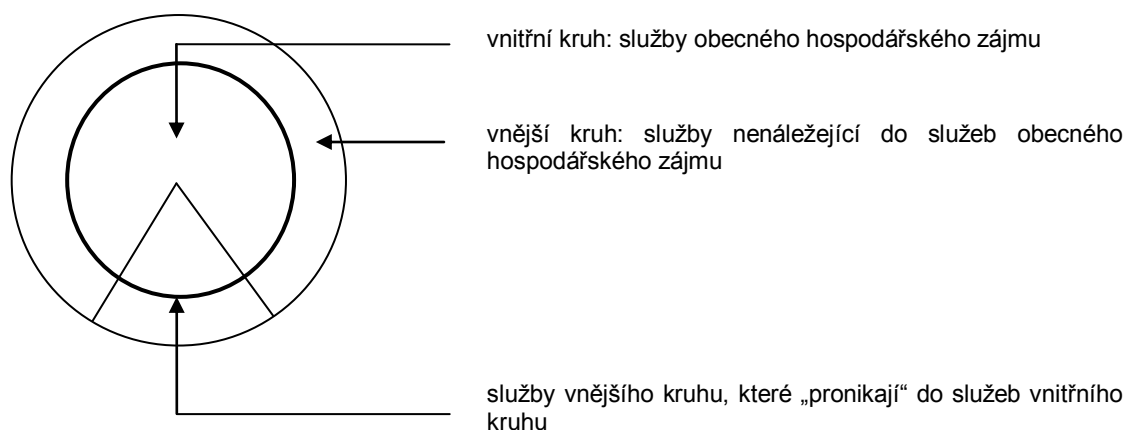
<sup>286</sup> Původně např. finanční služby Poštovní spořitelny na pobočkách České pošty, s.p., která je však nyní z hlediska bankovního dohledu jednou z obchodních značek Československé obchodní banky, a.s., a nepůsobí tedy jako samostatná právnická osoba. Poštovní spořitelna začala fungovat v roce 1991 pod názvem Poštovní banka. Od roku 1995 byla jako Poštovní spořitelna součástí Investiční a poštovní banky (IPB), po jejím pádu v roce 2000 se stala součástí skupiny ČSOB. Po České spořitelně a.s. (zhruba 5.000.000) má Poštovní spořitelna nejvíce klientů pro bankovní a finanční služby (okolo 2.000.000). K podrobnějším informacím srov. webové stránky [http://cs.wikipedia.org/wiki/Po%C5%A1tovn%C3%AD\\_spo%C5%99itelna](http://cs.wikipedia.org/wiki/Po%C5%A1tovn%C3%AD_spo%C5%99itelna).



Obrázek 2: Služby oddělitelné od poštovních služeb<sup>287</sup>

Tato situace však představuje pouze ideální případ. Za určitých okolností, zejména v odlehlých venkovských, horských či ostrovních oblastech může existovat ospravedlnitelný zájem státu na zajištění poskytování jak poštovních tak např. právě finančních služeb i v těchto oblastech. Stát tak může udělit poskytovateli poštovních služeb v daných odlehlých oblastech specifická oprávnění či výhody, které mají zajistit, aby i nezbytné finanční služby byly prostřednictvím daných lokálních poštovních poboček poskytovány lokálním zákazníkům, a také aby zisky z těchto služeb byly použity pro křížové subvencování ve prospěch tradičních poštovních služeb.<sup>288</sup>

Jiná je však situace znázorněná na obrázku 3, kde poskytování služeb ve vnějším kruhu (např. expresních a kurýrních služeb) může za určitých okolností přetahovat příjemce služeb obecného hospodářského zájmu (tj. tradičních poštovních služeb), neboť obě služby do jisté míry směřují k uspokojování stejných potřeb zákazníků.



Obrázek 3: Služby související s tradičními poštovními službami<sup>289</sup>

<sup>287</sup> Převzato z Blum, Logue, 32, obrázek 2.2.

<sup>288</sup> Srov. Blum, Logue, 32.

<sup>289</sup> Převzato z Blum, Logue, 31, obrázek 2.1.

Expresní a kurýrní služby představují za normálních okolností služby na relevantním trhu, který je odlišný od relevantního trhu tradičních poštovních služeb, neboť uspokojuje odlišné potřeby zákazníků, odlišuje se i okruh těchto zákazníků, vlastnosti této služby např. rychlost a kvalita doručení, jakož i cena jsou rovněž rozdílné.<sup>290</sup> Pokud jsou však expresní a kurýrní služby nabízeny za stejnou cenu jako tradiční poštovní služby (doručení standardní zásilky), mohou způsobit odliv zákazníků tradičních poštovních služeb, kteří mohou začít pro doručování standardních zásilek využívat kurýrních a expresních služeb.<sup>291</sup> Odliv zákazníků může znamenat pro poštovního operátora snížení příjmů a ohrožení jeho způsobilosti poskytovat služby obecného hospodářského zájmu za dostupnou cenu na celém území členského státu. V těchto případech tedy může být ospravedlněna právní úprava, která stanoví, že expresní a kurýrní služby mohou být poskytovány pouze za ceny vyšší, než jsou ceny poskytovaných tradičních poštovních služeb.<sup>292</sup>

## 2.3 Charakter liberalizovaného poštovního trhu

Trh poštovních služeb se skládá z velkého množství různých geografických a výrobových relevantních trhů. Obecná pravidla pro rozlišování jednotlivých relevantních trhů jsou stanovena ve Sdělení Komise z roku 1997, na které budiž odkázáno.<sup>293</sup> Pro oblast poštovních trhů jsou pravidla stanovena rovněž ve Sdělení Komise z roku 1998 ve druhé části Vymezení trhu a postavení na trhu poštovních služeb.<sup>294</sup>

### 2.3.1 Geografické vymezení relevantního trhu

Podle tohoto Sdělení jsou jednotlivá území členských států posuzována z geografického hlediska vzhledem k existujícím výlučným právům poštovních monopolů jako samostatné geografické trhy, pokud jde o dodávání domácí pošty a o domácí dodávání přeshraničních zásilek, přičemž každý z těchto zeměpisných trhů představuje podstatnou část společného trhu.<sup>295</sup> Komise rovněž stanoví pravidlo, podle kterého pro určení relevantního trhu není důležitá země původu došlých přeshraničních zásilek.<sup>296</sup> Po úplném otevření poštovního trhu však lze uvažovat o rozšíření geografického trhu zahrnujícího několik členských států, pokud budou poštovní operátoři působit ve vícero členských státech

<sup>290</sup> Srov. Geradin, 2002, 129.

<sup>291</sup> Blum, Logue, 31.

<sup>292</sup> Tento princip byl převzat rovněž do liberalizačního procesu v oblasti poštovních služeb, neboť čl. 7 odst. 1 první poštovní směrnice stanoví hmotnostní a cenové limity pro poštovní služby, které mohou být vyhrazeny poštovnímu monopolu. Změny provedené druhou a třetí směrnici směřují mimo jiné také k postupnému snižování těchto limitů.

<sup>293</sup> Sdělení Komise o definici relevantního trhu pro účely práva hospodářské soutěže Společenství, Úř. věst. 1997, C 372/3.

<sup>294</sup> Sdělení Komise o použití pravidel hospodářské soutěže na poštovní odvětví a o posouzení některých opatření státu týkajících se poštovních služeb, Úř. věst. 1998, C 39/02.

<sup>295</sup> Ibid., para 2.1.

<sup>296</sup> Ibid.

a doručování zásilek od odesílatele k adresátovi v jiném členském státě bude poskytovat ten samý operátor.

### 2.3.2 Výrobní vymezení relevantního trhu

Komise vychází z potřeby rozlišení jednotlivých výrobních relevantních trhů, neboť se liší postupy členských států, jakož i rozsah a charakter udělovaných zvláštních a výlučných práv. Čl. 1 písm. 1) první poštovní směrnice stanoví, že poštovními službami se rozumí „*služby zahrnující výběr, třídění, přepravu a dodávání poštovních zásilek*“. Sdělení stanoví, že každé fáze tohoto řetězce doručení zásilky představuje odlišný výrobní relevantní trh.<sup>297</sup>

Je to dáno různorodostí potřeb na poptávkové straně těchto služeb. Jednotliví soukromí odesílatelé budou preferovat integrované poštovní služby, tedy komplexní poštovní služby zahrnující všechny čtyři fáze směřující k doručení zásilky adresátovi. Někteří velcí obchodní zákazníci, zejména ti se sofistikovaným systémem obesílání svých zákazníků (např. banky, energetické společnosti), budou v rámci snahy úspory nákladů vyhledávat pouze takové poštovní služby, které nedokážou nahradit vlastními silami, či alternativními řešeními. Velké množství zákazníků totiž disponuje vlastními třídícími centry, popř. mají lepší nabídky (týkající se kvality či ceny) na poskytování sběrných a třídících služeb od jiných operátorů než od veřejného poštovního operátora.<sup>298</sup> Mají tedy zájem o vstup do doručovacího řetězce veřejného poštovního operátora např. až ve čtvrté fázi řetězce (konečné dodání zásilky)<sup>299</sup> a to i přes to, že současné monopoly omezují vnější nabídku těchto samostatných služeb, které by však podle názoru Komise byly v plně liberalizovaném prostředí jednotlivými poštovními operátory nabízeny samostatně za tržních podmínek.<sup>300</sup>

V rámci dodávání poštovních zásilek Sdělení stanoví, že všeobecná doručovací služba pro listovní zásilky spočívající v dodání listovní zásilky na adresu uvedenou na zásilce představuje samostatný relevantní trh.<sup>301</sup> Sdělení rovněž potvrzuje oprávnění členských států vyhradit zrychlené dodání vnitrostátních listovních zásilek (v českém právu doporučená psaní) spadajících do předepsaných cenových a hmotnostních limitů poštovnímu monopolu.<sup>302</sup>

<sup>297</sup> Ibid.

<sup>298</sup> Ibid., para 2.5.

<sup>299</sup> Zejména z toho důvodu, že ve většině případů pouze dosavadní poštovní monopol disponuje spolehlivou celostátní poštovní doručovací sítí.

<sup>300</sup> Sdělení Komise o použití pravidel hospodářské soutěže na poštovní odvětví a o posouzení některých opatření státu týkajících se poštovních služeb, Úř. věst. 1998, C 39/02, para 2.5.

<sup>301</sup> Příčemž nezahrnuje poskytování vlastními silami původcem zásilky, rovněž doručování v rámci sesterských nebo dceřiných společností, ani doručování poštovních zásilek, které se nepovažují za listovní zásilky, protože tvoří totožné kopie stejného písemného sdělení, nezměněné doplňky, škrty nebo údaje jinými než jméno adresáta a jeho adresa (např. noviny, časopisy, tištěné periodické katalogy, zboží a doprovázející dokumenty).

<sup>302</sup> Sdělení Komise o použití pravidel hospodářské soutěže na poštovní odvětví a o posouzení některých opatření státu týkajících se poštovních služeb, Úř. věst. 1998, C 39/02, para 2.4 třetí odstavce.



Odlišný výrobní relevantní trh však představuje doručování ostatních poštovních zásilek (noviny, časopisy, tištěné periodické katalogy, zboží včetně doprovázejících dokumentů).<sup>303</sup> Tomu odpovídá i úprava čl. 7 první poštovní směrnice, podle které lze poštovnímu monopolu vyhradit doručování (standardních i doporučených) *listovních zásilek*, nikoliv doručování veškerých *poštovních zásilek*.

Sdělení dále uvádí, že adresné reklamní zásilky (angl. *direct mails*) jsou sice listovními zásilkami, neobsahují však osobní zprávy.<sup>304</sup> Kromě toho reagují na potřeby pouze určité obchodní skupiny zákazníků a slouží mnohdy jako doplněk reklamy ve sdělovacích prostředcích. Odesílatelé adresných reklamních zásilek rovněž nepotřebují nutně krátké dodací lhůty jako v případě standardních listovních zásilek (dopisů, pohlednic atp.).<sup>305</sup> Vzhledem k těmto odlišnostem je trh doručování adresných reklamních zásilek považován za trh odlišný od všeobecných doručovacích služeb.<sup>306</sup>

Sdělení ve svém bodu 2.4 dále uvádí, že trh expresních a kurýrních služeb představuje rovněž samostatný relevantní trh, protože představuje *přidanou hodnotu* oproti všeobecné tradiční doručovací službě.<sup>307</sup> Přidaná hodnota je spatřována podle Sdělení ve vyšší kvalitě a dodatečných souvisejících službách spojených s touto expresní (kurýrní) službou. Jedná se zejména o rychlejší a spolehlivější sběr, přepravu a dodání, záruku dodání ke stanovenému dni, sběr zásilky přímo na adrese odesílatele, předání adresátovi do vlastních rukou, možnost změny místa určení v průběhu přepravy, potvrzení o doručení pro odesílatele, kontrola a sledování procesu doručení a pohybu doručované zásilky (např. formou online služby).<sup>308</sup> V důsledku této přidané hodnoty je okruh zákazníků odlišný od uživatelů tradičních doručovacích služeb, neboť tyto služby uspokojují jiné, specifické potřeby. Tito zákazníci jsou rovněž ochotni zaplatit zpravidla vyšší cenu za poskytování těchto služeb.

Samostatný relevantní trh představují rovněž tzv. nové (poštovní) služby, tedy služby „*velmi odlišné od tradičních služeb*“, zejména, jde – li o služby kombinující nové telekomunikační technologie (např. hybridní poštovní služby).<sup>309</sup> Rozlišení, zda se jedná o nové služby, velmi odlišné od tradičních poštovních služeb nebo zda jde stále ještě o tradiční poštovní služby pouze přizpůsobené měnícím se tržním podmínkám, je složité z důvodů neexistence pozitivně právní úpravy kritérií pro jejich odlišení. Bude proto nutné vyjít

---

<sup>303</sup> Sdělení Komise o použití pravidel hospodářské soutěže na poštovní odvětví a o posouzení některých opatření státu týkajících se poštovních služeb, Úř. věst. 1998, C 39/02, para 2.3 druhý odstavec.

<sup>304</sup> Ibid., para 2.3 třetí odstavec.

<sup>305</sup> Ibid.

<sup>306</sup> Ibid., srov. dále *Geradin, 2002*, 129.

<sup>307</sup> Sdělení Komise o použití pravidel hospodářské soutěže na poštovní odvětví a o posouzení některých opatření státu týkajících se poštovních služeb, Úř. věst. 1998, C 39/02, para 2.4.

<sup>308</sup> Ibid., para 2.4.

<sup>309</sup> Ibid., para 2.4.

z rozhodovací praxe Komise a v dohledné budoucnosti, doufejme, i z judikatury Soudního dvora<sup>310 311</sup>.

### 2.3.3 Upstreamová a downstreamová část trhu

Pro účely rozvoje hospodářské soutěže na poštovním trhu literatura rovněž rozlišuje mezi upstreamovou a downstreamovou částí poštovního trhu.<sup>312</sup> Upstreamovou částí trhu se rozumí provádění sběru, třídění a přepravy poštovních zásilek, zatímco downstreamovou částí poštovního trhu se rozumí čtvrté fáze doručení poštovní zásilky, tedy dodání poštovní zásilky adresátovi prostřednictvím poštovní sítě.<sup>313</sup> V rámci postupující liberalizace poštovních trhů a rozvoje hospodářské soutěže na nich je tak nutno rozlišovat mezi zajištěním přístupu nově vstupujících poštovních operátorů do upstreamové části trhu a zajištěním jejich přístupu do downstreamové části trhu.

Zatímco zajištění přístupu do upstreamové části trhu (sběr, třídění, přeprava) nebude v praxi vzhledem k neexistenci překážek vstupu působit větší problémy, právní úprava se bude muset vypořádat s problémem faktických a právních překážek do downstreamové části trhu.<sup>314</sup> To je dáno tím, že nově vstupující poštovní operátoři zpravidla nedisponují celostátní poštovní doručovací sítí, která jim zajišťuje přístup ke konečným zákazníkům a tudíž možnost nabízet end-to-end služby<sup>315 316</sup>. V takovém případě budou muset alespoň v první fázi jejich etablování na poštovním trhu ve zvýšené míře spoléhat na poskytnutí přístupu do veřejné poštovní sítě zpravidla vlastněné dosavadním poštovním monopolem.<sup>317</sup>

## 2.4 Shrnutí

Liberalizační proces přináší četná rizika existence (proti) soutěžního chování jak ze strany dosavadního poštovního monopolu, tak ze strany nově vstupující konkurence. Vedle běžných porušení pravidel hospodářské soutěže dominantním (i monopolním) podnikem na základě jeho autonomního chování<sup>318</sup> rozeznává odborná literatura šest skutkových protisoutěžních podstat vyplývajících z úzkého vztahu státu a veřejným poštovním monopolem. Jedná se o nepřiměřené nebo diskriminační stanovení cen služeb, popř. jiné formy

<sup>310</sup> Srov. např. rozhodnutí Komise ve věci Slovenské hybridní pošty. COMP/39.562 ze dne 7. října 2008, ve kterém jde právě o právní posouzení otázky, zda nově vyvinuvší se služby mají být považovány za tradiční univerzální službu, která jako taková může být předmětem privilegovaného výkonu v mezích aplikace čl. 106 odst. 2 Smlouvy FEU. Rozhodnutí je v současné době přezkoumáváno v řízení před Soudem první instance pod spisovou značkou T-556/08.

<sup>311</sup> Tzv. nové služby jsou podrobně analyzovány v kapitole 6 této disertační práce.

<sup>312</sup> Švadlenka, *Direct Marketing*, březen 2008, 1; Crew, *Kleindorfer, Handbook 2008*, 32.

<sup>313</sup> Crew, *Kleindorfer, Handbook 2008*, 32.

<sup>314</sup> Geradin, 2002, 185 an.

<sup>315</sup> Neboli sběr zásilky u odesílatele a jeho doručení konečnému adresátovi.

<sup>316</sup> Ibid., 192 an.

<sup>317</sup> Problematika zajištění přístupu do veřejné poštovní sítě je podrobně analyzována v kapitole 9.4 této disertační práce.

<sup>318</sup> Zneužití dominantního postavení podle čl. 102 Smlouvy FEU. Srov. podrobně např. Jones, *Sufirin*, 371 an.

diskriminace, zjevnou nezpůsobilost uspokojit tržní poptávku, rozšíření monopolu na sousední oddělené trhy, střet zájmu, omezení či odmítnutí dodávek či přístup do nezbytného zařízení (*essential facilities*) a nečinnost státu. Plné otevření poštovního trhu však sebou nese i rizika snížení kvality a dostupnosti poštovních služeb, budou – li se všichni poštovní operátoři, včetně dosavadního poštovního monopolu, soustředit pouze na lukrativní části poštovního trhu (městské a příměstské oblasti).

Tato rizika tzv. slízávání smetany (angl. *cream skimming*) do jisté míry odstraňuje koncept postupné liberalizace poštovních služeb s právně upravenou možností zavedení poštovního monopolu<sup>319</sup> a jeho postupného odstraňování snižováním cenových a váhových limitů<sup>320</sup>, a zavedení konceptu poskytování univerzální služby vybraným poštovním operátorem (nebo operátory).<sup>321</sup>

Při posuzování soutěžního chování poštovního monopolu či konkurence na poštovních trzích je nutné vzít v úvahu, že na poštovních trzích jednotlivých členských států existuje celá řada samostatných relevantních geograficky nebo výrobkově vymezených trhů, z nichž některé již byly plně nebo zčásti liberalizovány, zatímco jiné jsou stále ještě předmětem výhrady poštovního monopolu. Všechny trhy dále doznávají v rámci technologického a společenského vývoje a postupného naplňování liberalizačních cílů podstatných změn.

---

<sup>319</sup> *Schweitzer*, 288 an.

<sup>320</sup> Srov. vývoj právní úpravy čl. 7 první poštovní směrnice a jeho změn provedených druhou a třetí poštovní směrnicí.

<sup>321</sup> Oba koncepty jsou analyzovány dále v textu.

### 3. Ekonomické aspekty regulace poštovního monopolu

#### 3.1 Úvod do problému

Z ekonomického hlediska je soutěžní politika Unie jedním z nástrojů k dosažení deregulace a vytvoření vnitřního trhu, v jehož rámci vede právě systém ochrany soutěže k zvyšování hospodářské efektivity a výkonnosti evropských podniků a posilování jejich postavení a konkurenceschopnosti zejména vůči americkým a japonským podnikům.<sup>322</sup> Zvyšování efektivity souvisí rovněž s odstraňováním monopolních veřejných podniků v síťových odvětvích.<sup>323</sup> Podle tradičního ekonomického pohledu přispívá soutěž k rozvoji čtyř základních principů, na nichž spočívá celospolečenský vývoj a blahobyť<sup>324</sup>:

- hospodářská svoboda: zajištění svobody jednání, výběru a rozhodování podniků i spotřebitelů,
- přerozdělovací spravedlnost: zamezení vzniku, případně odstranění již existujícího stavu, ve kterém příjmy podniků, popř. spotřebitelů neodpovídají jejich ekonomické výkonnosti (přerozdělovací funkce),
- optimální alokace zdrojů: přizpůsobení nabídky a použití výrobních faktorů na změny v poptávce (alokační funkce)<sup>325</sup> a
- dosažení technického pokroku.<sup>326</sup>

Mluvíme-li ovšem o soutěžním právu v evropské rovině, přistupuje k výše uvedeným cílům ještě cíl další. Tímto cílem je navíc podpora dosažení vnitřního trhu. Účelem evropského soutěžního práva je proto zabránění znovurozdělení národních trhů podle původních hranic mezi členskými státy prostřednictvím různých soukromoprávních forem jednání podniků (např. monopolním jednáním podniků, kartelovými dohodami, zneužitím dominantního postavení, fúzemi a jinými formami spojování podniků).<sup>327</sup>

---

<sup>322</sup> *Ehlermann, WuW 1992, 6.*

<sup>323</sup> *Bishop, Walker, 16, para 2.11.*

<sup>324</sup> *Ibid.*

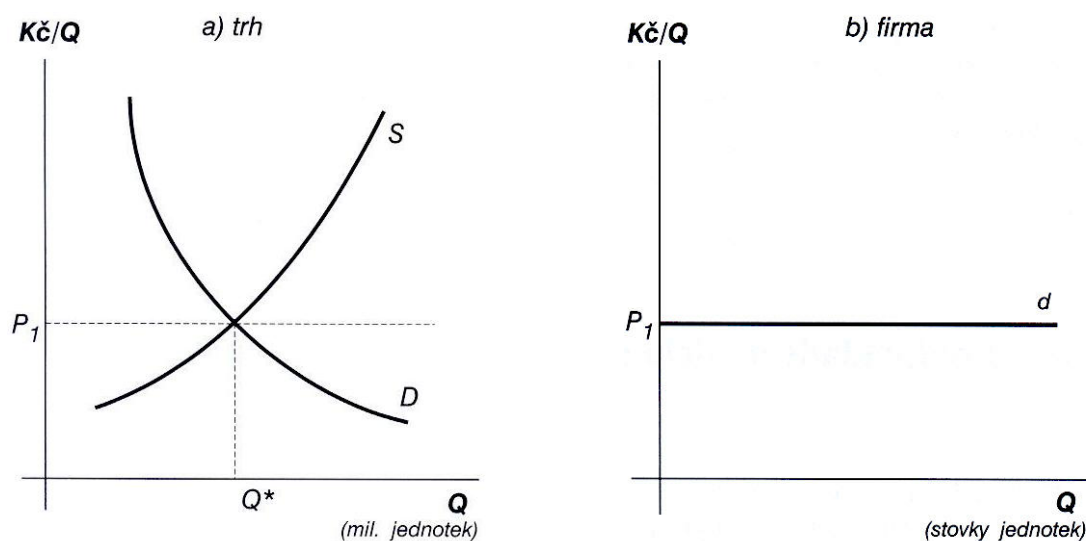
<sup>325</sup> V následujícím bude proto ukázáno, jakým způsobem je polyopolní trh alokačně efektivnější než existující monopolní tržní struktura. Srov. *Jones, Sufrin, 2 an.*

<sup>326</sup> K jednotlivým cílům srov. *Knieps, 4 an.*

<sup>327</sup> Srov. dále *Edward, WuW 2001, 1186.*

### 3.1.1 Chování podniků v polypolním trhu

Z různých v úvahu připadajících forem trhu je k dosažení výše uvedených cílů nejvhodnější ta forma trhu, ve které existuje dokonalá soutěž<sup>328</sup> (dokonalá konkurence, dokonalý polypol). K jejím znakům náleží zejména velmi vysoký počet nabízejících, popř. poptávajících na trhu, homogenní statky, tržní transparence a neomezený přístup na trh.<sup>329</sup> Všichni výrobci i spotřebitelé mají rychlé, bezprostřední a dokonalé informace o cenách a nabízeném množství zboží, firmy (podniky) maximalizují svůj zisk, spotřebitelé maximalizují užitek plynoucí jim z kupovaného zboží. Každá firma na takovémto dokonalém trhu se označuje jako „price taker“: cena vstupů a výstupů je pro každého nabízejícího a poptávajícího dána. Žádný účastník trhu není dostatečně silný na to, aby cenu vstupů nebo výstupů jakýmkoliv způsobem ovlivnil. Každý účastník trhu musí respektovat tu cenu, která v daný časový okamžik na trhu existuje, na případné změny ceny reaguje přizpůsobením produkovaného množství svých výrobků.<sup>330</sup> Jeho rozhodovací procesy jsou omezeny na rozhodování o množství výrobních faktorů (input), které nakoupí, a o množství produktů (output), které vyrobí a prodá. Individuální křivka tržní poptávky po produktech každého podniku je na rozdíl od celkové tržní poptávkové křivky plně elastická<sup>331</sup>:



Graf 1: Dokonalý polypol a firma

<sup>328</sup> Dokonalá soutěž však prakticky v reálném hospodářském životě neexistuje. Soutěžní politiky se proto orientují na ochranu tzv. funkceschopné soutěže (funktionsfähiger Wettbewerb, workable competition), tzn. soutěže, která přes četná soutěžní omezení ještě zajišťuje „dostatečné, rozumné alternativy“ pro účastníky trhu. K pojmu srov. Adams, Antitrust policy, Economics and Law, 1966, 48 an.; dále také Emmerich, 6.

<sup>329</sup> Mestmäcker, Schweitzer, 74, marg. č. 77.

<sup>330</sup> Emmerich, 4.

<sup>331</sup> Cenová elasticita poptávky měří citlivost poptávaného množství výrobků v závislosti na změnách jeho ceny. Poptávka je označována za neelastickou, pokud zvýšení ceny vede pouze k nevýznamnému poklesu poptávky. To může být příklad ropy, neboť ve většině případů neexistuje za tuto surovinu náhrada. Naopak, poptávka je označována za elastickou, pokud zvýšení ceny vede k významnému snížení poptávky. Srov. podrobně k měření elasticity in Bishop, Walker, 351, para 10.01 an.

Jak bylo již výše naznačeno, usiluje každá firma na polypolním trhu o maximalizaci svého zisku. Její strategie se tak řídí podle „zlatého pravidla maximalizace zisku“: firma produkuje takový výstup (output), aby se mezní příjem při jeho produkci rovnal mezním nákladům.<sup>332</sup>

$$\mathbf{MR = MC}$$

V dokonale polypolním trhu je cena pro každého jednotlivého účastníka trhu fixní. Pokud firma vyprodukuje a prodá další dodatečnou jednotku svého výstupu, obdrží za ní stejnou cenu jako za každou předchozí jednotku. Cena produktu představuje tedy zároveň mezní příjem za každou další jednotku.<sup>333</sup>

$$\mathbf{P = MR}$$

Z výše uvedeného vyplývá třetí pravidlo dokonalé konkurence: každá firma na polypolním trhu, orientující se na maximalizaci svého zisku, bude vyrábět takové množství produktů, pro které bude platit, že mezní náklady se rovnají konkurenční ceně produktu na trhu.

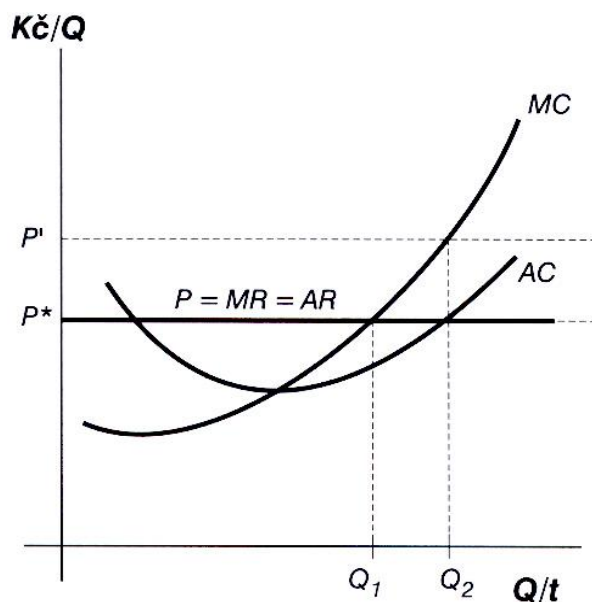
$$\mathbf{MC = P}$$

Z grafu č. 2 vyplývá následující: Celkový zisk firmy dosahuje svého maxima opravdu tam, kde se mezní příjem rovná mezním nákladům. V takovém případě je mezní ekonomický zisk, tzn. zisk z další dodatečné jednotky, roven nule. Pokud by firma produkovala výstup  $Q_2$ , ležela by křivka mezních nákladů nad křivkou mezního příjmu. Celkový zisk firmy by se tak snižoval. Pokud by byl naopak výstup nižší než  $Q_1$ , byl by mezní příjem vyšší než mezní náklady. Rozšíření produkce (až k množství  $Q_1$ ) zvyšuje celkový zisk firmy.

---

<sup>332</sup> Soukupová, 233.

<sup>333</sup> Siebert, 132.



Graf 2: Optimální výstup firmy v dokonalé konkurenci

Při posouzení celkové efektivity dokonale konkurenčního trhu je nutné vzít v úvahu dvě hlediska. Produkční efektivita znamená, že celkový výstup firmy je v dokonalém polypolu vyroben s minimálními náklady: cena každé prodané jednotky je fixní, takže každá firma, která je orientována na maximalizaci svého zisku, musí stlačit své výrobní náklady na co nejnižší úroveň. Každá firma proto vyrábí takový výstup, jehož dlouhodobé průměrné náklady leží na svém minimu (dlouhodobé průměrné náklady jsou rovny dlouhodobým mezním příjmům). Protože jsou všechny firmy v dokonalém polypolu považovány za identické, platí pro celé hospodářské odvětví v dlouhodobé rovnováze, že jeho celkový výstup je vyráběn s minimálními dlouhodobými průměrnými náklady. Alokační efektivita znamená, že firmy vyrábějí takový výstup, který je spotřebiteli nejvíce poptáván. Neboť právě v průsečíku poptávkové a nabídkové křivky [viz graf 1, a)] jsou mezní užitek<sup>334</sup> spotřebitelů a mezní náklady firem v rovnováze.

$$MC = MU = P$$

Z uvedených podmínek dokonalého polypolu vyplývá, že je v reálném životě prakticky téměř nemožné nalézt dokonale konkurenční trh.<sup>335</sup> Cílem každé soutěžní politiky musí proto být snaha o vytvoření takového systému ochrany soutěže, aby se tato v konečném efektu přibližovala soutěži dokonalé. To je úkol poměrně obtížný, neboť dokonale konkurenční trh je

<sup>334</sup> Mezní užitek představuje takový užitek, který pro sebe spotřebitel získá z koupě a konzumace každé další jednotky. Srov. k tomu dále Soukupová, 253.

<sup>335</sup> Soukupová, 236.

narušován celou řadou faktorů. V úvahu připadají zejména rychlý růst jediné firmy v důsledku technologického náskoku, vznik stále větších podnikatelských jednotek s vysokými tržními podíly, a tím související praktiky dominantních a monopolních podniků, spojování podniků, dovozená i nedovozená spolupráce podniků (kartelové dohody), státní zásahy do hospodářství, existence přirozených monopolů, státní podpora nesoutěžních cílů (zachování pracovních míst, ochrana životního prostředí, ochranná politika státu).<sup>336</sup> Soutěžní politika Unie si klade za cíl právě ochranu před jednou z forem narušování dokonale konkurenčního trhu. Podle znění čl. 101 odst. 1 Smlouvy FEU se snaží potlačit „vyloučení, omezení a zkrácení soutěže“ uvnitř Společného trhu nedovolenou spoluprací podniků.

Nejnebezpečnější formou selhání trhu je pak stav, ve kterém je volná soutěž mezi podniky odstraněna úplně. Řeč je v tomto případě o existenci monopolní struktury trhu, která je protipólem dokonale konkurenčního trhu.<sup>337</sup> Takovou monopolní strukturu představuje např. veřejný poštovní monopol, kterému členské státy rezervovaly v souladu s čl. 7 první poštovní směrnice vyhrazenou oblast poskytování určitých poštovních služeb. K podobné situaci dochází tehdy, uzavřou-li všechny do té doby samostatné podniky vystupující na témže relevantním trhu kartelovou dohodu o jejich společném koordinovaném postupu na trhu, ztrácejí svou dosavadní nezávislost, soutěž mezi konkurenty je úplně vyloučena. Kartelovou dohodou vznikne na trhu nová jediná jednotka, která má stejné postavení a kvalitu jako monopol.<sup>338</sup> Tato nová jednotka je jedinou vystupující na trhu, proto může svým tržním chováním především ovlivňovat cenu výrobků, jakož i množství vyráběných produktů. Na základě analýzy chování monopolu může být tedy objasněno i tržní chování a nebezpečnost existence kartelových sdružení.

### 3.1.2 Tržní chování monopolu (kartelu)

Monopol je již podle názvu charakterizován tím, že je na relevantním trhu jediným poptávajícím, popř. nabízejícím. Dokonalý monopol je trh, na němž má jediná firma – monopolista – tržní podíl 100%. Z toho vyplývá, že jeho individuální nabídková křivka je zároveň celkovou tržní nabídkovou křivkou. Dále platí, že poptávková křivka po produkci monopolu je identická s křivkou průměrných příjmů monopolu – monopol je jediným výrobcem na trhu, proto veškerý zisk plyne k němu (viz graf 3).<sup>339</sup>

$$D = AR$$

<sup>336</sup> Srov. Siebert, 191 an.

<sup>337</sup> Bishop, Walker, 21, para 2.18.

<sup>338</sup> Přednáška Prof. Jickeliho, konaná dne 9. května 2005 v rámci přednášek k Evropskému a německému kartelovému právu na Univerzitě Christiana Albrechta v Kielu, Německo. Také Bishop, Walker, 140, para 5.08.

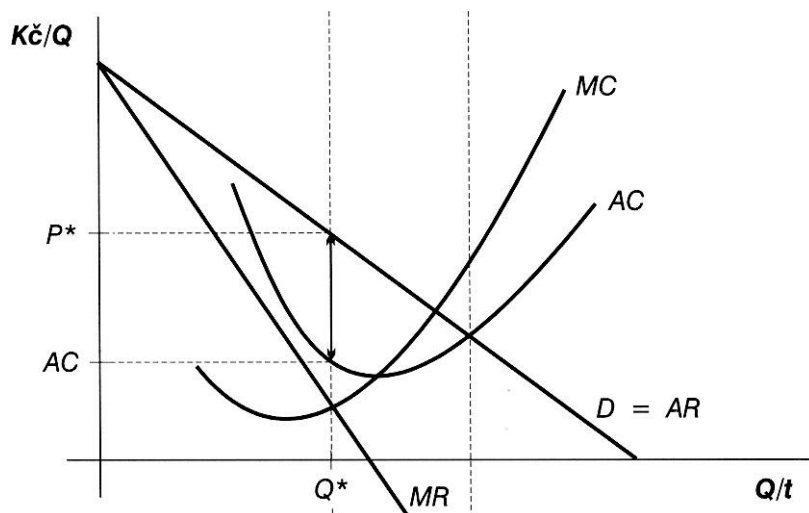
<sup>339</sup> Sojka, 144.



Monopol není price taker, nýbrž je vzhledem ke své tržní síle schopen ovlivňovat cenu produktu a vyráběného výstupu. To však neznamená, že monopol disponuje z důvodů své ekonomické síly absolutní volností stanovit libovolně vyšší ceny svých produktů. Cenová hladina, za kterou je jeho optimální výstup prodáván, odpovídá ochotě poptávajících, tuto cenu akceptovat. Jako každý racionálně jednající podnik chce i monopol maximalizovat svůj zisk. Proto platí i pro něj zlaté pravidlo maximalizace zisku, podle kterého se musí mezní náklady rovnat meznímu příjmu.<sup>340</sup>

$$MC = MR$$

V grafu 3 je individuální křivka celkových příjmů monopolu AR klesající, a nikoliv lineární jako v případě firmy na dokonale polypolním trhu (srov. graf 3 a 1, b). Čím větší množství zboží totiž monopol vyprodukuje, tím více klesá podle obecných pravidel nabídky a poptávky cena jeho produktů, za kterou jsou spotřebitelé ochotni toto zboží koupit.



Graf 3: Optimální výstup monopolu maximalizujícího zisk

Křivka mezního příjmu MR je rovněž klesající a leží pod křivkou průměrných příjmů monopolu D. Na rozdíl od polypolního trhu totiž neplatí pravidlo, že mezní náklady MR odpovídají ceně P, nýbrž

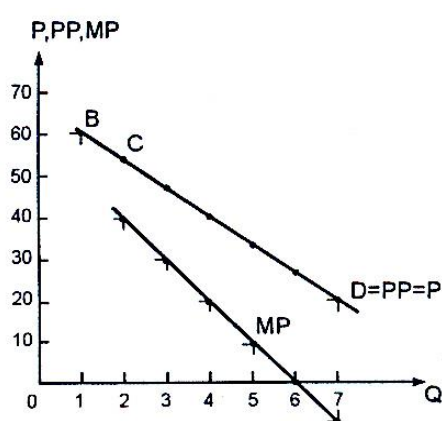
$$MC < P$$

<sup>340</sup> Siebert, 135.

To vyplývá z následující úvahy.<sup>341</sup> Při vyrobeném množství  $q_1$  je celkový příjem monopolu roven  $q_1 \times p_1$ . Za další dodatečně vyrobenou a prodanou jednotku obdrží cenu  $p_2$ . Nová cena  $p_2$  při větším množství vyprodukovaného zboží  $q_2$  je nižší než cena  $p_1$ , protože se monopol musí pohybovat po křivce celkové tržní poptávky směrem dolů. Nová cena  $p_2$  však nepředstavuje zároveň mezní příjem monopolu MR. Neboť, aby monopol mohl prodat další dodatečnou jednotku, musí snížit cenu nikoliv pouze této poslední jednotky, nýbrž i cenu všech předchozích vyrobených jednotek. Při výpočtu celkového příjmu monopolu je proto nutno zohlednit toto snížení ceny všech předchozích jednotek:

$$MR = p_2 - q_1(p_1 - p_2)$$

Následující příklad potvrzuje správnost uvedeného vzorce<sup>342</sup>:



	Množství, Q		Cena, P	
AC	TR	MR		
1	50	50		
2	45	90	40	
3	40	120	30	
4	35	140	20	
5	30	150	10	
6	25	150	0	
7	20	140	-10	

Mezní příjem monopolu má stejně jako poptávková křivka monopolu klesající tendenci, přičemž však klesá rychleji než cenová křivka. Z grafu 3 je patrné, že její přímka leží pod poptávkovou křivkou monopolu D. To znamená, že cena výstupu monopolu je vždy vyšší než jeho mezní příjem. Protože jsme základem analýzy položili úvahu, že monopol chce jako každá jiná firma maximalizovat zisk, platí zároveň, že mezní náklady se rovnají meznímu příjmu monopolu. Z toho vyplývá závěr, že cena výstupu monopolu je vždy vyšší než mezní náklady výstupu:

$$P > MC$$

<sup>341</sup> Příklad je převzat od Siebert, 135.

<sup>342</sup> Graf převzat od Sojka, 144.

Právě v tomto závěru spočívá názorný rozdíl mezi chováním monopolu (kartelového sdružení) na straně jedné a firmy v dokonalé konkurenci. Oba se snaží maximalizovat na trhu svůj zisk. Firma v polypolu je ovšem pod stálým tlakem konkurence, což ji nutí snižovat náklady výroby, cena jejího výstupu, mezní náklady i mezní příjem jsou stejné.<sup>343</sup> Monopol není naproti tomu vystaven žádnému konkurenčnímu tlaku. Jako jediný nabízející (poptávající) na trhu je schopen ve velké míře ovlivnit cenu i vyráběné množství svých produktů. To má za následek neefektivnost jeho výroby, neboť cena jeho produktů je vždy vyšší než mezní náklady. Jeho zisk představuje v grafu 3 rozdíl mezi cenou  $P^*$  a průměrnými náklady jeho výroby – křivka AC. Absence tlaku konkurenčních firem vede také často k omezování kvality výrobků, omezení technologického vývoje a investic. Kromě toho ukazuje graf 3, že optimální výstup monopolu není zpravidla dosahován s minimálními náklady, neboť minimum křivky průměrných nákladů AC leží vpravo od bodu optimálního výstupu monopolu.

Výše bylo již zmíněno, že tržní chování monopolu v podstatě stejné jako tržní chování podniků, které mezi sebou uzavřely kartelovou dohodu. V případě, že zúčastněné podniky představují značnou část konkurentů (nebo dokonce všechny) činných na daném trhu, umožňuje jim kartelová dohoda chovat se do značné míry nezávisle na ostatních účastnících trhu.<sup>344</sup> Takový kartel je v důsledku své tržní síly schopen ovlivňovat cenu a množství vyráběných produktů. Cílem každého kartelového sdružení bude také téměř vždy dosažení maximálního zisku pro jeho členy. Z tohoto důvodu stanoví také kartel cenu svých produktů na základě zlatého pravidla maximalizace zisku.

Celkové množství produktů vyráběné členy kartelu se stanoví tak, že se mezní náklady každého člena kartelu MC musí rovnat meznímu příjmu kartelového sdružení  $MR(Q)$ .<sup>345</sup>

$$MC_i(q_i) = MR(Q)$$

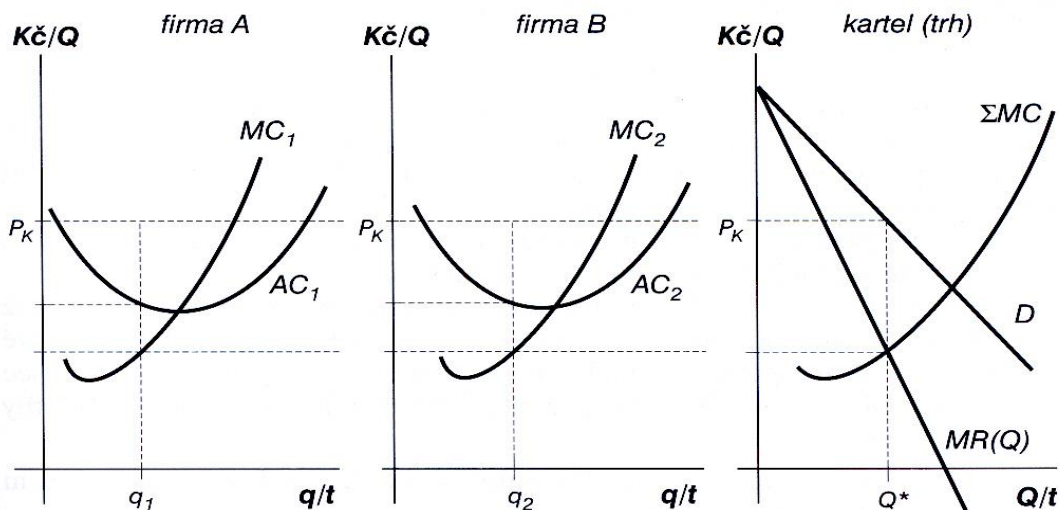
Graf 4 ukazuje optimální výstup kartelového sdružení složeného ze dvou členů (firmy A a firmy B).<sup>346</sup> Třetí graf v řadě znázorňující optimální výstup kartelu je stejný jako diagram optimálního výstupu monopolu, neboť také kartel musí snížit cenu všech předchozích vyrobených jednotek, aby mohl prodat další dodatečnou jednotku:

<sup>343</sup> Bishop, Walker, 21, para 2.18, Jones, Sufrin, 8 an.

<sup>344</sup> Bishop, Walker, 21, para 2.18, an.

<sup>345</sup> Soukupová, 311.

<sup>346</sup> Diagram je převzat ze Soukupová, 311. Viz tam také podrobný komentář k výše uvedenému grafu.



Graf 4: Optimální výstup kartelu

Optimální výstup kartelu  $Q^*$  v grafu č. 4 leží v průsečíku křivky mezních nákladů kartelového sdružení a křivky jeho mezních příjmů. Zároveň platí

$$MR(Q) = MC_1(q_1) = MC_2(q_2)$$

Za těchto předpokladů se nachází optimální výstup kartelu v bodě  $Q^*$ , přičemž prodejní cena  $P_K$ , která je členy kartelu respektována, je výrazně vyšší než v případě polypolu.

### 3.1.3 Alokační efektivnost monopolu a polypolu

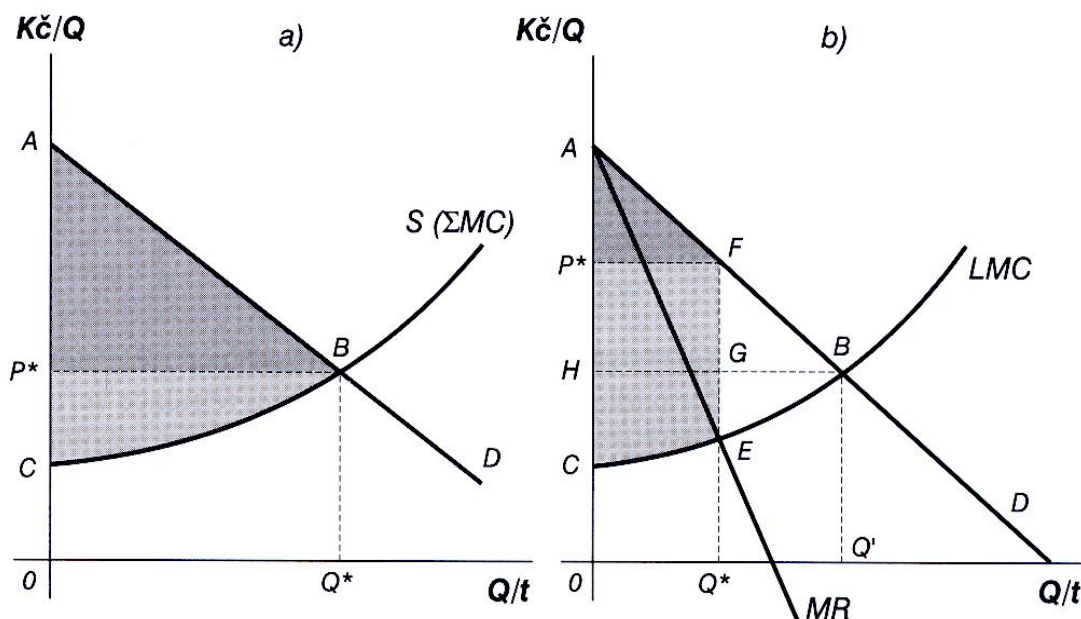
Alokační efektivnost se posuzuje na základě dvou kategorií:

- přebytek spotřebitele a
- přebytek výrobce

V grafu 5 a) je zobrazeno celkové vyprodukované množství všech firem na relevantním polypolním trhu  $Q^*$  a jeho cena  $P^*$ .<sup>347</sup> Cena  $P^*$  je odvozena z průsečíku křivky tržní poptávky  $D$  a křivky celkových mezních nákladů polypolu (tzn. všech firem na trhu)  $\Sigma MC$ . Přínos dokonalého polypolu pro společnost představuje rozdíl mezi celkovým užitekem posuzovaným spotřebiteli = vyšrafovaná plocha  $ABQ^*O$  a celkovými náklady produkce = plocha  $BQ^*OC$ . Rozdíl obou ploch je pak plocha  $ABC$ , ze které představuje plocha  $P^*BC$  přírůstek pro výrobce a plocha  $ABP^*$  přírůstek pro spotřebitele.<sup>348</sup>

<sup>347</sup> Diagram je převzat od Soukupová, 285.

<sup>348</sup> K tomu srov. podrobně Bishop, Walker, graf 2.3 na straně 21.



Graf 5: Srovnání alokační efektivity dokonalého polypolu a monopolu

Graf 5 b) ukazuje výstup monopolu. Vidíme, že vyprodukované množství  $Q^*$  je nižší a prodejní cena  $P^*$  vyšší než v případě dokonalého polypolu. Přírůstek pro spotřebitele (plocha AFP\*) se zmenšil, přírůstek pro výrobce (plocha P\*FEC) se naopak zvětšil. Přírůstek monopolu pro společnost představuje rozdíl mezi celkovým užitem (plocha AFQ\*0) a celkovými náklady výroby (plocha CEQ\*0), jde tedy o plochu AFEC, která je jednoznačně menší než v případě dokonalé konkurence. Plocha FBE představuje alokační (ne) efektivitu monopolu – snížení přírůstku pro společnost, které se označuje také jako náklady mrtvé váhy (angl. *deadweight loss*).<sup>349</sup> Uvažujeme-li kartelovou dohodu, hraje vzájemné zvážení *deadweight loss* na straně jedné a dodatečného zisku na straně druhé, kterého může firma v monopolním postavení docílit (plocha P\*FGH), rozhodující roli při posouzení, zda je možno konkrétní kartelovou dohodu vzhledem k její prospěšnosti pro společnost vyjmout z kartelového zákazu podle čl. 101 odst. 1 Smlouvy FEU.<sup>350</sup>

### 3.2 Shrnutí

Analyzujeme – li tržní chování monopolu z ekonomického hlediska, dospíváme k závěru, že polypolní struktura trhu vede k většímu množství vyprodukovaného zboží (služeb) za nižší cenu, než je tomu v případě monopolní struktury trhu. Alokační efektivita monopolu je nižší než alokační efektivita polypolního trhu. Z monopolní struktury tak pro společnost vyplývají určité ztráty a určitá míra neefektivnosti.<sup>351</sup> Monopolní chování vykazuje

<sup>349</sup> Soukupová, 285.

<sup>350</sup> Ibid.

<sup>351</sup> Pavůček, 87.

podobné účinky na trh jako v případě kartelů.<sup>352</sup> Cílem evropského soutěžního práva je tak ochrana a podpora efektivní hospodářské soutěže na vnitřním trhu, tedy podpora ekonomické efektivnosti (angl. *economic efficiency*)<sup>353</sup> neboť tato vede k dosažení větších užitků a výhod pro evropské spotřebitele.<sup>354</sup>

---

<sup>352</sup> Levy, 219.

<sup>353</sup> Srov. podrobně Jones, *Sufrin*, 17 an.

<sup>354</sup> Bishop, *Walker*, 16, para 2.10.

## 4. Problematika univerzální poštovní služby

### 4.1 Úvod do problému

Z historických, ekonomických a politických důvodů k zajištění některých základních státních sociálních funkcí poskytuje stát již po několik století některé specifické služby. Některé z nich mají charakter ekonomický, jiné mají charakter plnění základních funkcí státu. K prvně jmenovaným lze zařadit např. dodávky vody, elektřiny, nakládání s odpady nebo i poštovní služby. Mezi ostatní neekonomické služby řadíme např. organizace obrany státu, zahraničně politické činnosti státu, vzdělávání, zdravotní a sociální služby apod. V terminologii evropského práva se pro tyto služby vžil pojem služby obecného zájmu.<sup>355</sup> V průběhu staletí to byl stát, který si přivlastnil monopolní právo na poskytování těchto strategických služeb. Tyto služby poskytoval buď sám prostřednictvím tzv. státních nebo monopolních podniků, nebo tím, že udělil zvláštní či výlučné právo soukromému podniku a dohlížel a reguloval poskytování takových strategických služeb. V terminologii evropského práva se podnik s přímou nebo nepřímou účastí státu označuje jako veřejný podnik, exkluzivní práva jako zvláštní a výlučná práva.<sup>356</sup> O obou právních institutech evropského práva je podrobněji pojednáno v následující kapitole.

Se změnou politiky Unie vůči veřejnému vlastnictví a soukromému vlastnictví a snahou o minimalizaci rolí státu v hospodářské soustavě lze rovněž vysvětlit zvýšený zájem Evropské Komise o urychlování liberalizačních procesů v oblastech dříve pod monopolní správou státu jako je letecká, námořní a železniční doprava, poštovní služby, telekomunikace či trh s plynem a elektřinou v posledních dvaceti letech.<sup>357</sup>

Významnou roli v liberalizačních procesech hraje výše analyzovaný čl. 106 Smlouvy FEU. Lze souhlasit se závěrem *Handrlica*, že čl. 106 odst. 2 Smlouvy FEU je jednou z výjimek ze základních pravidel hospodářského uspořádání mající sociálně politické konotace.<sup>358</sup> Tento výklad potvrdil rovněž Soudní dvůr ve svém rozhodnutí ve věci *Terminal Equipment*, ve kterém k výkladu čl. 106 odst. 2 Smlouvy FEU výslovně uvádí, že „*umožněním částečného vyloučení aplikace obecných pravidel hospodářské soutěže za určitých podmínek, toto ustanovení [čl. 106 odst. 2 pozn. aut.] má za cíl uvedení do souladu zájmy členských států, které jsou realizovány prostřednictvím vybraných podnikatelských*

<sup>355</sup> Sdělení Komise Evropskému Parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a výboru regionů, doprovázející sdělení „Jednotný trh pro Evropu 21. století; Služby obecného zájmu včetně sociálních služeb obecného zájmu“ ze dne 20. listopadu 2007, KOM (2007) 725. s. 3.

<sup>356</sup> Srov. podrobně dále v kapitole 5 této disertační práce. K přehledu srov. např. *Jones, Sufrin*, 543 an.

<sup>357</sup> K jednotlivým pokrokům v liberalizaci jednotlivých hospodářských odvětvích srov. příslušné oddíly na stránkách Evropské komise, Generální ředitelství pro hospodářskou soutěž pod [http://ec.europa.eu/competition/index\\_en.html](http://ec.europa.eu/competition/index_en.html).

<sup>358</sup> *Handrlica*, Jurisprudence, č. 6/2005, 52.

subjektů zejména ve veřejném sektoru, jako instrument hospodářské a/nebo fiskální politiky, se zájmem Společenství na zachování pravidel hospodářské soutěže a ochrany jednoty vnitřního trhu“.<sup>359</sup> Platí také uvedený závěr, že v prostředí liberalizovaného trhu může být jakýkoliv podnik disponující zvláštním postavením, výlučnými právy nebo podnik provozovaný přímo nebo napojen na orgány veřejné moci rušivým elementem.<sup>360</sup> Tomu odpovídá rovněž znění čl. 173 Smlouvy FEU ukládající Unii a členským státům povinnost „zajistit, aby existovaly podmínky nezbytné pro konkurenceschopnost průmyslu Unie. Za tímto účelem a v souladu se systémem volného a konkurenčního trhu se jejich činnost zaměří [na tam uvedené oblasti]“.

## 4.2 Definice služeb obecného hospodářského zájmu

Čl. 106 odst. 2 Smlouvy tedy představuje důležitou sociálně politickou korekci vůči zásadě otevřeného tržního hospodářství s volnou soutěží stanovenou v čl. 119 Smlouvy FEU.<sup>361</sup> Stanoví, že na podniky pověřené poskytováním služeb obecného hospodářského zájmu se soutěžně právní pravidla vztahují pouze při splnění zvláštních podmínek, o kterých je pojednáno na jiném místě této práce. Zásadní pro aplikaci této výjimky z použití soutěžně právních pravidel je tedy vymezení činností členských států, které naplňují znaky definice služeb obecného hospodářského zájmu.

Jak potvrzuje konzistentní judikatura ESD od dob rozhodnutí ve věci *Van Gend & Loos*<sup>362</sup>, je evropský právní řád zcela samostatný, aplikovatelný ve všech členských státech jednotně, bezprostředně a přednostně.<sup>363</sup> Z toho vyplývá rovněž i závěr, že pojem „služby obecného hospodářského zájmu“<sup>364</sup>, který je obsažen v textu čl. 106 odst. 2 Smlouvy tvoří množinu specifických plnění, služeb, výrobních a zajišťovacích postupů a právních vztahů, které se vždy ne zcela kryjí s definicí tohoto pojmu v právních řádech jednotlivých členských států.<sup>365</sup>

I přesto, že judikatura evropských soudů nebyla v tomto směru vždy konzistentní<sup>366</sup>, lze vyzorovat základní koncepce pojmu služeb obecného hospodářského zájmu, které umožňují osvětlit jednotlivé definiční znaky pro účely posouzení, které z poštovních či odvozených poštovních služeb mohou či měly by být považovány za služby obecného hospodářského zájmu ve smyslu čl. 106 odst. 2 Smlouvy FEU.

<sup>359</sup> Case C-202/88, French Republic v. Commission, Sb. SD 1991, 1223, para 11-12: „In allowing derogations to be made from the general rules of the Treaty on certain conditions, that provision seeks to reconcile the Member States' interest in using certain undertakings, in particular in the public sector, as an instrument of economic or fiscal policy with the Community's interest in ensuring compliance with the rules on competition and the preservation of the unity of the Common Market.”

<sup>360</sup> *Handrlica*, Jurisprudence, č. 6/2005, 52.

<sup>361</sup> *Ibid.*

<sup>362</sup> Case 26/62, *Van Gend & Loos*, Sb. SD 1963, 1.

<sup>363</sup> Srov. podrobněji *Oppermann*, 183, para 3.

<sup>364</sup> Sdělení Komise o službách obecného hospodářského zájmu, Úř. věst. 2001, C 17/4, příloha II.

<sup>365</sup> *Handrlica*, Jurisprudence, č. 6/2005, 52.

<sup>366</sup> *Jones, Sufrin*, 588.



#### 4.2.1 Služby obecného zájmu

Pojem služby obecného zájmu (angl. *services of general interest*) není obsažen nikde ve Smlouvě FEU, ani v Chartě základních práv EU. Je však běžně používán ve Sdělení Komise o službách obecného hospodářského zájmu<sup>367</sup>, jakož i v dalších legislativních dílech Komise, které všechny mají za cíl zpřehlednit a transparentně definovat pojem služeb obecného hospodářského zájmu pro použití čl. 106 odst. 2 Smlouvy FEU. Jedná se dále zejména o Bílou knihu Komise o službách obecného hospodářského zájmu – KOM (2004) 373<sup>368</sup> a Sdělení Komise „Jednotný trh pro Evropu 21. století; Služby obecného zájmu včetně sociálních služeb obecného zájmu“, KOM (2007) 725.<sup>369</sup> Posledně jmenované Sdělení tak do primárního práva EU zavádí pojem „služby obecného zájmu“, neboť bude jako závazný protokol připojeno ke Smlouvě o fungování Evropské Unie po její ratifikaci.

K definici služeb obecného zájmu Komise ve Sdělení 2007 uvádí:

*„Ačkoli se jejich působnost a organizace významně liší v závislosti na historii a povaze státní intervence, lze je definovat jako služby hospodářské i nehospodářské, které orgány veřejné moci považují za veřejný zájem a jež podléhají zvláštním závazkům veřejné služby. To znamená, že orgány veřejné moci na příslušné úrovni mají v zásadě zodpovědnost za určení povahy a působnosti služeb obecného zájmu. Orgány veřejné moci se mohou rozhodnout, že budou tyto služby poskytovat samy nebo že je svěří dalším subjektům, ať veřejným nebo soukromým, jednajícím za účelem dosažení zisku nebo jako neziskové organizace.“*

Tím je zaručena neutralita Unie týkající se vlastnických práv a rozhodovací volnost členských států o tom, jakou formou (veřejný podnik, zvláštní a výlučná práva, viz následující kapitola) budou tyto služby poskytovat.

Sdělení dále stanoví, že *„poskytovatelé těchto služeb musí zároveň dodržovat pravidla stanovená Smlouvou o [FEU] a sekundárním právem EU, pokud jsou uplatnitelná.“* V tomto případě jde právě o to, do jaké míry ve smyslu použití článku 106 odst. 2 Smlouvy FEU jsou tyto subjekty vyňaty z povinnosti dodržovat evropská soutěžní pravidla za předpokladu, že by jejich uplatnění právně anebo fakticky bránilo plnění zvláštních úkolů, které byly těmto subjektům svěřeny. Podle Komise představují tyto služby jeden z pilířů Evropského modelu společnosti, odrážející hodnoty Unie a jeho úkoly založené na souhrnu instrumentů zahrnující univerzální službu, kontinuitu, dostupnost služeb, jejich kvalitu, jakož i ochranu

<sup>367</sup> Sdělení Komise o službách obecného hospodářského zájmu, Úř. věst. 2001, C 17/4, příloha II.

<sup>368</sup> Bílá kniha Komise, Brusel, 12. května 2004, KOM(2004) 374 v konečném znění, Sdělení Komise určené pro Evropský parlament, Radu, Evropský, Hospodářských a sociální výbor, Výbor regionů, Bílá kniha o službách obecného zájmu.

<sup>369</sup> Sdělení Komise Evropskému Parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a výboru regionů, doprovázející sdělení „Jednotný trh pro Evropu 21. století; Služby obecného zájmu včetně sociálních služeb obecného zájmu“ ze dne 20. listopadu 2007, KOM (2007) 725. s. 3

spotřebitelů.<sup>370</sup> V souladu se závazkem vymezeným v čl. 14 jsou tak normální tržní principy modifikovány za účelem poskytování služeb obecného (hospodářského) zájmu.<sup>371</sup>

Sdělení dále rozlišuje mezi obecnými službami hospodářské povahy a nehospodářské povahy. Za *nehospodářské služby* považuje sdělení například tradiční výsady státu, jako je policie, soudnictví a zákonné systémy sociálního zabezpečení, které se neřídí zvláštními právními předpisy EU, ani nejsou ošetřeny pravidly vnitřního trhu a hospodářské soutěže uvedenými ve Smlouvě.<sup>372</sup> Je to samozřejmě z toho důvodu, že evropská právní úprava vnitřního trhu se týká pouze ekonomických činností, proto jsou tedy veškeré činnosti nehospodářského charakteru vyloučeny per se z aplikace evropských soutěžních pravidel.<sup>373</sup>

#### 4.2.2 Služby obecného hospodářského zájmu

Sdělení zdůrazňuje, že *služby obecného hospodářského zájmu*, (angl. *services of general economic interest*) resp. poskytování a organizace těchto služeb se řídí pravidly vnitřního trhu a hospodářské soutěže Smlouvy o FEU, protože jsou svou povahou hospodářské.<sup>374</sup> Tento koncept však není přesně definován ani ve Smlouvě FEU ani v judikatuře evropských soudů. Sdělení Komise z roku 1996 definuje služby obecného hospodářského zájmu následujícím způsobem:

*„Služby obecného hospodářského zájmu je pojem používaný v čl. [106 Smlouvy FEU] ES a zahrnuje tržní služby, které členské státy definují v rámci plnění závazku veřejné služby na základě kritéria obecného zájmu. Takto pojatá definice bude zahrnovat takové oblasti, jako dopravní infrastruktura, energie a telekomunikace.“<sup>375</sup>*

Nutno poznamenat, že dosavadní vývoj, včetně novější judikatury evropských soudů nepřinesl větší pokrok týkající se podrobné definice služeb obecného hospodářského zájmu. Z definice vyplývá, že se jedná zejména o sektorová odvětví služeb telekomunikace, elektřiny, plynu, dopravy, poštovní služby, či rozhlasové a televizní vysílání. Další služby obecného hospodářského zájmu, jako služby v oblasti nakládání s odpadem, dodávek vody nebo čištění odpadních vod, se neřídí pouze samostatným režimem regulace na úrovni EU, nýbrž i zvláštními pravidly Unie, například právní předpisy v oblasti zadávání veřejných

<sup>370</sup> Bílá kniha Komise, Brusel, 12. května 2004, KOM (2004) 374 v konečném znění, para 2.1.

<sup>371</sup> Craig, *De Búrca*, 1072.

<sup>372</sup> Sdělení Komise Evropskému Parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a výboru regionů, doprovázející sdělení „Jednotný trh pro Evropu 21. století; Služby obecného zájmu včetně sociálních služeb obecného zájmu“ ze dne 20. listopadu 2007, KOM (2007) 725. s. 4.

<sup>373</sup> Srov. k tomu diskuse ve vztahu nehospodářským činnostem státu obsahující však hospodářské plnění in *Essebieer*, 75.

<sup>374</sup> Sdělení Komise Evropskému Parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a výboru regionů, doprovázející sdělení „Jednotný trh pro Evropu 21. století; Služby obecného zájmu včetně sociálních služeb obecného zájmu“ ze dne 20. listopadu 2007, KOM (2007) 725. s. 4. Sdělení dále uvádí, že v případě rozsáhlých síťových odvětví s jasným celoevropským rozměrem, jako telekomunikace, elektřina, plyn, doprava a poštovní služby, jsou tyto služby regulovány zvláštním právním rámcem EU, zejména ve formě vydávaných směrnic. Podrobněji k jednotlivým právním úpravám srov. stránky Evropské komise, Generálního ředitelství pro hospodářskou soutěž, pod [http://ec.europa.eu/competition/index\\_en.html](http://ec.europa.eu/competition/index_en.html).

<sup>375</sup> Sdělení Komise [COM (96) 443 final], s. 3.

zakázek, ochrany životního prostředí a ochrany spotřebitele.<sup>376</sup> Ve srovnání s francouzskou terminologií veřejné služby (franc. *service public*) se tak pod pojmem služeb obecného hospodářského zájmu chápe výkon, resp. poskytování těchto služeb se vztahem k vnitřnímu trhu, jejichž poskytování je v zájmu celku (tj. Evropské Unie) a se kterým jsou spojené povinnosti obecného blaha.<sup>377</sup> I přes určitou modifikaci tohoto pojmu a jeho uzpůsobení potřebám budování vnitřního trhu je zřejmé, že francouzský koncept *service public* je nepochybně základem evropského pojetí služby obecného hospodářského zájmu ve smyslu ustanovení čl. 106 Smlouvy FEU.<sup>378</sup>

S poskytování služeb obecného hospodářského zájmu souvisí nejen použití ustanovení čl. 106 Smlouvy. Rovněž některá další ustanovení Smlouvy FEU dovytvářejí právní rámec pro jejich poskytování. Čl. 14 Smlouvy<sup>379</sup> stanoví společnou odpovědnost Unie a členských států za fungování služeb obecného hospodářského zájmu. Z hlediska významu, který mají tyto služby v rámci společných hodnot Unie, a s ohledem na jejich význam při podpoře sociální a teritoriální koherence, mají Unie a její členské státy za povinnost v rámci svých příslušných pravomocí v rámci Smlouvy FEU povinnost pečovat o to, aby zásady a podmínky fungování těchto služeb byly vyvažovány tak, aby mohly plnit své úkoly.<sup>380</sup> O významu služeb obecného hospodářského zájmu svědčí i to, že přístup k nim je v čl. 36 Charty základních práv EU považován za jedno ze základních práv občanu EU. Toto právo je označované jako právo přístupu ke službám obecného ekonomického zájmu.<sup>381</sup> Čl. 36 Charty zní:

*„Unie uznává a respektuje přístup ke službám obecného ekonomického zájmu tak, jak jsou stanoveny legislativou jednotlivých států a jejím uplatňování, v souladu se zakládající smlouvou Evropského společenství s cílem podporovat sociální a územní soudržnost Unie.“*

<sup>376</sup> Ibid., s. 4.

<sup>377</sup> Tichý, K podstatě a účelu veřejné služby z hlediska práva národního a evropského, s. 70, in Tichý (ed.), Veřejná služba v České republice, Německu, Rakousku a Evropské Unii, Daseinvorsorge in der Tschechischen Republik, Deutschland, Österreich und in der Europäischen Union, Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, Praha 2007, Sborník č. 36.

<sup>378</sup> Ibid., s. 71. Jak Tichý ve svém příspěvku k vývoji veřejné služby dále uvádí, byl francouzský pojem *service public* rozvinut ve státně právní kultuře Francie 19. století, a slouží jako kritérium rozlišování veřejného a soukromého práva, přičemž vychází z konceptu státního a správního práva Francie 12. století. Zde byl obohacen o tradice plynoucí z hnutí solidarity (*mouvement de la solidarité*) a zejména doktrínu školy veřejné služby (*école de service public*). Tento koncept byl původně postaven do kontrapozice k tehdy převládajícímu přístupu ke státu jako protiklad veřejné moci (*puissance public*), tedy pojmu státu jako nositele vrchnostenské moci, který vystupuje vůči podřízeným občanům s příkazy, zákazy a jinými formami přímé regulace. Koncept *service public* tak vyjadřuje oproti tomu chápání státu, který slouží občanu. Podle zakládajících smluv je koncept solidarity mezi členskými státy a občany Unie rovněž vlastní politikám Společenství (nyní politikám Evropské Unie), srov. např. původní čl. 2 Smlouvy ES, přičemž jedním z ustanovení vyjadřujících tuto solidaritu je právě ustanovení čl. 14 Smlouvy FEU o službách obecného hospodářského zájmu. Srov. podrobně k pojmu a vývoji *service public* srov. Schweitzer, 61 an.

<sup>379</sup> Text článku je převzat rovněž do reformní Smlouvy o fungování Evropské Unie (srov. čl. 14 SFEU).

<sup>380</sup> Funk, Služby obecného hospodářského zájmu v telekomunikacích a energetickém průmyslu, s. 89, in Tichý (ed.), Veřejná služba v České republice, Německu, Rakousku a Evropské Unii, Daseinvorsorge in der Tschechischen Republik, Deutschland, Österreich und in der Europäischen Union, Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, Praha 2007, Sborník č. 36.

<sup>381</sup> Nahrazení pojmu „hospodářský“ pojmem „ekonomický“ v porovnání s textem čl. 106 odst. 2 Smlouvy FEU neznamená podle mého názoru při srovnání ostatních jazykových verzí obsahový posun služeb obecného hospodářského zájmu. Jde patrně pouze o nekonzistentnost překladu evropské legislativy.

Původní návrh Evropské ústavy rovněž ve svém textu čl. III – 166 Smlouvy o evropské ústavě přebral bez zbytku znění tehdejšího čl. 86 Smlouvy ES. Rovněž reformní Lisabonská smlouva o fungování Evropské Unie přebrala tehdejší čl. 86 Smlouvy ES do nového článku 106. Evropský právní rámec pro fungování státních monopolů a poskytování služeb obecného hospodářského zájmu je však ještě širší a zahrnuje některá další ustanovení Smlouvy FEU. Jde zejména o použití čl. 4 SEU a 18, ustanovení čl. 37 týkající se úpravy státních monopolů a ustanovení článků upravující volných pohyb zboží a služeb (čl. 28 an. a čl. 56 an. Smlouvy FEU). Vzhledem k rozsahu této problematiky a vymezení tématu této práce budou tyto oblasti analyzovány pouze v určitých souvislostech při analýze problematiky liberalizace poštovních služeb.

#### 4.2.3 Veřejná služba

V oblasti právní úpravy služeb obecného hospodářského zájmu se lze rovněž setkat s používaným pojmem *veřejná služba* a *univerzální služba*. Veřejná služba není definovaným pojmem evropského práva a slouží k označení služeb, jejichž poskytování je obecně považováno za poskytování služeb ve veřejném zájmu a jejichž poskytování tedy má být regulováno, zajištěno nebo financováno státem.<sup>382</sup> Jak Komise v Bílé knize uvádí, veřejná služba může mít různý význam, její obsah je chápán různě v jednotlivých členských státech, a proto může dojít k záměně.

Tento termín se někdy vztahuje ke skutečnosti, že služba je nabízena široké veřejnosti, někdy zdůrazňuje, že službě byla přiřazena specifická úloha ve veřejném zájmu, a někdy se vztahuje k vlastnictví nebo statutu subjektu, který službu poskytuje. *Veřejný sektor* pak v definici Komise zahrnuje veškerou veřejnou správu společně se všemi podniky řízené veřejnými orgány.<sup>383</sup> V oblasti českého práva, ač tento institut není součástí běžné právní terminologie, existuje rovněž v české pozitivně právní úpravě. Jak uvádí *Tichý*, pevné zakotvení tohoto pojmu v české právní kultuře je to dáno zejména předchozím všeobjímajícím totalitním režimem, kterému bylo vlastní zajišťování veškerých služeb státními monopoly.<sup>384</sup>

Pojem *veřejné služby* vychází terminologicky i pojmově z francouzského výrazu *service public*. Jak uvádí *Tichý*, pojem *service public* má ve francouzské terminologii dvojí význam. V první řadě je pod tímto pojmem třeba chápat, a to odlišně od jiných právních kultur, zařízení, které poskytuje určité výkony, anebo znamená samotné pověření poskytovat tyto

<sup>382</sup> Jones, *Sufrin*, 538.

<sup>383</sup> Bílá kniha Komise, Brusel, 12. května 2004, KOM (2004) 374 v konečném znění, Sdělení Komise určené pro Evropský parlament, Radu, Evropský, Hospodářských a sociální výbor, Výbor regionů, Bílá kniha o službách obecného zájmu, Příloha 1.

<sup>384</sup> *Tichý*, K podstatě a účelu veřejné služby z hlediska práva národního a evropského, s. 69, in *Tichý (ed.)*, *Veřejná služba v České republice, Německu, Rakousku a Evropské Unii*, Daseinsvorsorge in der Tschechischen Republik, Deutschland, Österreich und in der Europäischen Union, Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, Praha 2007, Sborník č. 36.

výkony v zájmu veřejného blaha. Druhý význam je ve francouzské terminologii zahrnut pod pojem výkony při plnění zájmu veřejného blaha (franc. *services d'intérêt general*).<sup>385</sup> V souladu s evropským chápáním činnosti Unie směřující ke zvyšování životní úrovně a kvality života, hospodářské a sociální soudržnosti a solidarity mezi členskými státy, se pod pojem veřejné služby rozumí vztah činnosti státu k obecnému blahu (tzv. materiální pojem veřejné služby), který zahrnuje ty nositele správně právních oprávnění (včetně veřejných podniků), v rámci „mandátu“ ve prospěch veřejného blaha“.<sup>386</sup>

#### 4.2.3.1 Charakteristika veřejné služby

Tichý vymezuje několik základních zásad, na základě kterých se výkon veřejné služby ve Francii uskutečňuje. První zásadou je zásada rovnosti, která znamená stejný přístup a stejné plnění pro každého. Každému občanu měly být nabízeny veřejné služby, tedy plnění za podmínek stejných cen jakožto výraz národní solidarity a územní soudržnosti. Z tohoto konceptu plyne subjektivní právo na rovný přístup k poskytovaným službám, nikoliv však subjektivní právo k plnění.<sup>387</sup> Obsah plnění v rámci veřejných služeb není přesně definován v právních rádech členských států, ale bude záviset na hospodářských možnostech toho kterého státu. Platí tedy zásada, že stát disponuje volným uvážením, jaké služby bude považovat za *service public*, jaký bude obsah takové služby, která může být nárokována beneficienty služeb.<sup>388</sup> Zde je patrný zásadní rozdíl mezi konceptem veřejné služby a univerzální služby. Její minimální rozsah a obsah je přesně vymezen v evropské právní úpravě.<sup>389</sup>

Druhá zásada předpokládá tzv. kontinuální plnění, která znamená nepřetržité poskytování výkonů veřejné služby každému, kdo o ně projeví zájem. Princip kontinuálního plnění má svoji časovou a prostorovou dimenzi. Jak však uvádí *Handrlica*, z tohoto principu nevyplývá subjektivní právo beneficianta služeb na jejich nepřetržité poskytování.<sup>390</sup> Veřejná moc je i přes požadavek kontinuity oprávněna rozhodnout o zastavení poskytování, popř. jejich časové nebo obsahové omezení, které pokládá za nerentabilní nebo kterým již dále nepřikládá povahu plnění ve veřejném zájmu.<sup>391</sup> Jednotný tarif pro poskytování *service public* každému za stejných podmínek obsahuje podle chápání francouzské právní vědy rovněž vysoký stupeň symboliky, neboť na území celého státu vytváří prostor tzv. národní sociální soudržnosti (franc. *cohésion social*).<sup>392</sup>

<sup>385</sup> Ibid., s. 70.

<sup>386</sup> Ibid., s. 73.

<sup>387</sup> *Handrlica*, Jurisprudence, č. 6/2005, 53.

<sup>388</sup> *Schweitzer*, 71.

<sup>389</sup> Srov. dále vymezení univerzální služby v jednotlivých odvětvích.

<sup>390</sup> Srov. rovněž *Schweitzer*, 68.

<sup>391</sup> *Handrlica*, Jurisprudence, č. 6/2005, 53.

<sup>392</sup> *Schweitzer*, 69.

Za třetí, princip adaptability znamená schopnost přizpůsobivosti státu: výkony veřejné služby jsou přizpůsobovány měnícím se podmínkám. Jde o princip, který předpokládá nepřetržité poměřování významu jednotlivých služeb z hlediska principu proporcionality a s ohledem na neustále probíhající sociálně ekonomické změny. Obecně je tento princip úzce spojován s povinností státu přizpůsobovat jednotlivé služby měnícím se okolnostem hospodářského života.<sup>393</sup> Z obecného konceptu *service public* lze ovšem také dále vyvodit, že obsahem povinnosti státu při přizpůsobování služeb veřejnosti je rovněž zásada, že toto přizpůsobení musí směřovat tak, aby bylo pro příjemce výhodné, tzn. zvyšující se úroveň *service public* souvislosti s technologickým pokrokem.<sup>394</sup>

U čtvrté zásady jde o princip neutrality, jinými slovy zákaz diskriminace, princip účasti a princip transparentnosti.<sup>395</sup> Vidíme, že uvedené principy výkonu veřejné služby lze beze zbytku aplikovat rovněž na poskytování služeb obecného hospodářského zájmu v evropském chápání. Zde není podle mého názoru patrný žádný rozdíl mezi oběma koncepty zajištění veřejného blaha.

#### **4.2.3.2 Vztah k hospodářské soutěži**

Zásadní rozdíl lze v konceptu francouzského *service public* však spatřovat jak v rozsahu veřejné služby, tak zejména ve vztahu poskytování veřejných služeb k pravidlům hospodářské soutěže. Teprve v poslední době, zejména díky vlivu evropského práva se vyjasňuje vztah francouzské veřejné služby k pravidlům hospodářské soutěže. Podle nařízení (franc. *ordonnance*) z 1. prosince 1986 (zejména čl. 53) byly v zásadě podřízeny i právnické osoby veřejného práva pravidlům hospodářské soutěže obsaženým v tomto předpise. Naproti tomu však stát vyloučil soutěž v oblastech, které se podle jeho rozhodnutí staly součástí veřejné služby, k čemuž ho vedla idea zabezpečení veřejného blaha.<sup>396</sup> Přeměna určité oblasti na veřejnou službu samo o sobě tedy znamenala vyloučení soutěže.<sup>397</sup> Je zřejmé, že jde o koncept neudržitelný s ohledem na vývoj evropského práva, který z důvodu preference soukromého vlastnictví a prosazování zásady volné hospodářské soutěže, která je narušována co nejmenším počtem co nejužších výjimek, vede rovněž k co nejužší aplikaci výjimky v čl. 106 odst. 2 Smlouvy FEU.

<sup>393</sup> Handrlíca, Jurisprudence, č. 6/2005, 53. Stejně také Schweitzer, 69.

<sup>394</sup> Schweitzer, 70.

<sup>395</sup> Tichý, K podstatě a účelu veřejné služby z hlediska práva národního a evropského, s. 74, in Tichý (ed.), Veřejná služba v České republice, Německu, Rakousku a Evropské Unii, Daseinvorsorge in der Tschechischen Republik, Deutschland, Österreich und in der Europäischen Union, Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, Praha 2007, Sborník č. 36. Srov. také Schweitzer, 70.

<sup>396</sup> Rozsah veřejných služeb ve Francii je značný, daleko přesahující náplň služeb obecného hospodářského zájmu podle evropského práva, zahrnující i takové oblasti jako je poskytování pohřebních služeb.

<sup>397</sup> Tichý, K podstatě a účelu veřejné služby z hlediska práva národního a evropského, s. 75, in Tichý (ed.), Veřejná služba v České republice, Německu, Rakousku a Evropské Unii, Daseinvorsorge in der Tschechischen Republik, Deutschland, Österreich und in der Europäischen Union, Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, Praha 2007, Sborník č. 36.

Komise pojmy *veřejná služba* a *veřejný sektor* z důvodů přesné terminologie nepoužívá. Bílá kniha<sup>398</sup> zmiňuje pouze *povinnosti poskytovatelů veřejných služeb* (angl. *public service obligations*), které se vztahují ke specifickým požadavkům, které veřejné orgány stanoví pro poskytovatele služby a které mají zajistit splnění určitých cílů veřejného zájmu například, co se týče letecké, železniční a silniční dopravy a energetiky. Tyto povinnosti se mohou realizovat na úrovni Unie a na národní nebo regionální úrovni.<sup>399</sup>

Je proto třeba na tomto místě analyzovat rovněž otázku střetu konceptu veřejné služby na národní úrovni a zjevně užšího vymezení pojmu služby obecného hospodářského zájmu na evropské úrovni.<sup>400</sup> V první řadě je nutné si uvědomit, že veřejná služba není v rozporu s koncepcí služeb obecného hospodářského zájmu založenou na tržním modelu hospodářství a minimalizace státních zásahů.<sup>401</sup> Za předpokladu, že jsou dodržována pravidla soutěže a veřejnému sektoru je vyhrazeno místo řadového soutěžitele (s určitými minimálními výjimkami) nelze činnost veřejného sektoru považovat za rušivý faktor hospodářské soutěže<sup>402</sup>, nýbrž příspěvek k podpoře sociální a uzemní soudržnosti Unie ve smyslu čl. 14 Smlouvy FEU.<sup>403</sup>

Jak uvádí *Tichý*, napětí mezi tržní hospodářskou orientací a veřejnou službou může vznikat v případech nerespektování nebo přílišného omezení pravidel soutěže.<sup>404</sup> Postoj Komise vůči vykonavatelům veřejné služby se formoval postupně v několika základních rovinách<sup>405</sup>:

- V první fázi Komise zaměřila na potírání finančního a jiného zvýhodňování veřejných podniků prostřednictvím státních podpor, jak bude dále podrobněji rozvedeno, Komise při kompenzaci veřejných podniků za plnění závazku veřejné služby postupně zastávala názor, že o zakázanou podporu jde teprve tehdy, kdy státní podpora přesahuje náklady vznikající z důvodu plnění veřejných povinností.<sup>406</sup>
- Kontrola finančních toků mezi státem a na něj napojených veřejných podniků se rovněž stala předmětem zájmu Komise a jejího legislativního úsilí.<sup>407</sup>

<sup>398</sup> Bílá kniha Komise, Brusel, 12. května 2004, KOM (2004) 374 v konečném znění, Sdělení Komise určené pro Evropský parlament, Radu, Evropský, Hospodářských a sociální výbor, Výbor regionů, Bílá kniha o službách obecného zájmu, Příloha 1.

<sup>399</sup> *Ibid.*, Příloha 1.

<sup>400</sup> K této analýze rovněž srov. kap. 1.2 této disertační práce.

<sup>401</sup> *Oppermann*, 322, para 35.

<sup>402</sup> Evropské právo tedy respektuje koncepci organizačních forem hospodářských jednotek členských států a nestanoví v zásadě povinnost jejich privatizace, srov. Immenga, Mestmäcker, komentář k čl. 37 a 90 Smlouvy ES.

<sup>403</sup> Čl. 16 Smlouvy ES, který přiznal službám obecného hospodářského zájmu význam „v rámci společných hodnot Unie“, srov. také čl. 36 Charty základních práv EU, byl zaveden Amsterdamskou reformní smlouvou.

<sup>404</sup> *Tichý*, K podstatě a účelu veřejné služby z hlediska práva národního a evropského, s. 79, in *Tichý (ed.)*, *Veřejná služba v České republice, Německu, Rakousku a Evropské Unii*, *Daseinvorsorge in der Tschechischen Republik, Deutschland, Österreich und in der Europäischen Union*, Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, Praha 2007, Sborník č. 36.

<sup>405</sup> *Ibid.*, s. 80.

<sup>406</sup> Podrobněji na jiném místě této práce. Srov. judikaturu ve věci C-280/00, *Altmark Trans GmbH and Regierungspraesidium Magdeburg v Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*, Sb. SD 2003, I-7747.

<sup>407</sup> Podrobněji na jiném místě této práce. Srov. původní Směrnici Komise 80/723/EEC ze dne 25. června 1980 o transparentnosti finančních vztahů mezi členskými státy a veřejnými podniky a o finanční průhlednosti uvnitř určitých podniků ve znění jejich novel, včetně směrnice Komise 2008/81/ES ze dne 28. listopadu 2005, Úř. věst. 2005, L312/47.

- V posledních dvaceti letech věnuje Komise značné úsilí nastartování procesu liberalizace, tedy otevírání trhů doposavad svěřených státním monopolům soutěžnímu prostředí, zejména prostřednictvím použití evropských soutěžních pravidel na tyto trhy.
- Čtvrtým směrem politiky Komise je prosazení základních tržních svobod vůči podnikům se zvláštními a výlučnými právy.<sup>408</sup>

Právní posouzení, zda má být určitá služba ve světle použití čl. 106 Smlouvy FEU považována za službu obecného hospodářského zájmu s možnou aplikací výjimky podle čl. 106 odst. 2, podléhá doзору Komise, resp. Soudního dvora.<sup>409</sup> V již zmíněných soudních rozhodnutích ve věci *Höfner*<sup>410</sup> a *Bodson*<sup>411</sup> Soudní dvůr vyložil pojem „*služeb obecného hospodářského zájmu*“ relativně restriktivně.

Např. výkon pohřebních služeb je považován ve Francii za výkon veřejné služby, avšak Soudní dvůr se ve svých rozhodnutích vždy vyhýbal označení těchto služeb za služby obecného hospodářského zájmu.<sup>412</sup> V tomto případě pak podle mého názoru dopadá na daný členský stát povinnost vyplývající z čl. 106 odst. 1, „*nepřijmout ani neponechat v platnosti opatření odporující pravidlům této smlouvy, zejména pravidlům stanoveným v člancích 18 a 101 až 109.*“ Výjimka čl. 106 odst. 2 Smlouvy FEU se nemůže aplikovat tehdy, pokud stát neunese důkazní břemeno ohledně testu nezbytnosti a přiměřenosti, jak bylo uvedeno výše.<sup>413</sup> Stát tak v tomto případě musí zabránit jakémukoliv zvýhodnění takového subjektu a nemůže přijímat opatření bránící přeshraničním poskytovatelům takových služeb poskytovat tyto služby na jeho území ve smyslu čl. 56 an. Smlouvy FEU, ledaže prokáže, že zvláštní režim poskytování těchto služeb<sup>414</sup> je nezbytný a přiměřený k zajištění poskytování těchto služeb.<sup>415</sup> Členský stát je totiž oprávněn stanovit výkonnostní požadavky za předpokladu, že tržní síly nejsou schopny zajišťovat obecné blaho, či nejsou schopny poskytovat služby obecného blaha dostatečným způsobem, a tak uspokojit poptávku po těchto službách prostřednictvím obecně prospěšných závazků.<sup>416</sup>

#### 4.2.3.3 Vztah k evropskému právu

Služby obecného hospodářského zájmu jsou tedy podmnožinou služeb ve veřejném zájmu vymezovaných jednotlivými členskými státy, mají hospodářský charakter a jsou

<sup>408</sup> Tichý, K podstatě a účelu veřejné služby z hlediska práva národního a evropského, s. 80, in Tichý (ed.), Veřejná služba v České republice, Německu, Rakousku a Evropské Unii, Daseinvorsorge in der Tschechischen Republik, Deutschland, Österreich und in der Europäischen Union, Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, Praha 2007, Sborník č. 36.

<sup>409</sup> Srov. case C-41/83, Itálie v. Komise, Sb. SD 1985, 873, para 30. Stejně Blum, Logue, 23.

<sup>410</sup> Case C-41/90 Klaus Höfner a Fritz Elser v. Macrotron GmbH, Sb. SD 1993, I-1979.

<sup>411</sup> Case C-30/87, Corinne Bodson v. Pompes Funébres des régions libérées SA, Sb. SD 1988, 2479.

<sup>412</sup> Blum, Logue, 22.

<sup>413</sup> Srov. kap. 1.2 této disertační práce.

<sup>414</sup> Který omezuje plné použití pravidel hospodářské soutěže.

<sup>415</sup> Srov. podrobně Immenga, Mestmäcker, 787, para 78 an.

<sup>416</sup> Leibfried, 199.



poskytovány za úplatu. Veřejná služba je tak institut práva, jehož obsahem je povinnost poskytovat službu obecného hospodářského zájmu.<sup>417</sup>

V rámci snahy o řešení konfliktu pravomocí Unie a členských států a odpovědnosti za poskytování veřejné služby existují dva základní názory na výklad čl. 106 odst. 2 Smlouvy FEU. První z nich spatřuje v čl. 106 odst. 2 věta první suverenitu, resp. politickou svobodu členských států, která je evropským právem zabezpečena, a tak představuje v určitých oblastech hospodářství faktickou oblast svobody (franc. *domaine reservée*).<sup>418</sup> Tato svoboda je údajně zaručena především požadavkem pověření službou a principem proporcionality. Vlastní hranice pravomocí členských států leží podle tohoto názoru v druhé větě čl. 106 odst. 2, tedy ve výsledku vážení zájmů členských států ve srovnání se zájmy Unie. Vzhledem k obtížnosti takového vážení zájmů je velmi obtížně realizovatelná, vykládá se uvedené ustanovení tak, že Unie je oprávněna jednat teprve se souhlasem členských států.<sup>419</sup>

Druhý názor staví na stanovisku Soudního dvora a Evropské komise<sup>420</sup>, podle kterých je nutno vykládat výjimky čl. 106 odst. 2 restriktivně tak, jako ostatní výjimky z aplikace evropského práva, tedy jako výraz principu loajality<sup>421</sup> členských států i v oblasti infrastruktury.

Je zřejmé, že toto napětí mezi výkonem veřejné služby a použitím evropských pravidel hospodářské soutěže bude existovat i nadále, neboť principy solidarity a sociální soudržnosti jsou stejně řazenou zásadou Unie jako zásada volné hospodářské soutěže. V souvislosti s trvalým liberalizačním tlakem na veškerá odvětví poskytování služeb obecného hospodářského zájmu a výsledků, kterých již bylo dosaženo, se však přikláním spíše k poslední jmenovanému restriktivnímu výkladu aplikace výjimky čl. 106 odst. 2, neboť již byl přijat pevný evropský rámec pro výkon těchto specifických služeb a členské státy mají jenom omezenou možnost z tohoto rámce vybočit, aniž by riskovaly řízení před Komisí nebo Soudním dvorem pro porušení Smlouvy.<sup>422</sup>

#### 4.2.4 Daseinsvorsorge

Koncept německé *Daseinsvorsorge* je rovněž inspirován francouzským konceptem *service public*.<sup>423</sup> Jeho smyslem je rozlišení sociálně správních úloh státu od fiskálního jednání

<sup>417</sup> Tichý, K podstatě a účelu veřejné služby z hlediska práva národního a evropského, s. 81, in Tichý (ed.), Veřejná služba v České republice, Německu, Rakousku a Evropské Unii, Daseinsvorsorge in der Tschechischen Republik, Deutschland, Österreich und in der Europäischen Union, Univerzita Karlova v Praze, Právnická Fakulta, Praha 2007, Sborník č. 36.

<sup>418</sup> Schweitzer, 222.

<sup>419</sup> Ibid.

<sup>420</sup> Srov. zejména rozhodnutí Komise ze dne 2. června 1971, Úř. věst. 1971, L134/27 a rozsudek ESD ve věci C-66/86, Ahmed Saeed Flugreisen, Silver Line Reisebüro GmbH und Centrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs e.V., Sb. SD 1989, 803, a ve věci C-393/92, Almelo, Sb. SD 1994, 1477.

<sup>421</sup> Ve smyslu čl. 10 Smlouvy ES.

<sup>422</sup> Srov. např. nedávné rozhodnutí Komise o porušení čl. 86 [čl. 106] ve spojení s čl. 82 [102] Smlouvy proti Slovenské republice ve věci Slovenské hybridní pošty. COMP/39.562 ze dne 7. října 2008.

<sup>423</sup> Kresse, 21.

státu zaměřeného výhradně na dosahování hospodářského zhodnocení. V tomto směru je koncept německé *Daseinsvorsorge* totožný s francouzským konceptem *service public*, neboť oba sledují nikoliv zajištění poskytování činností orientovaných na dosahování zisku, nýbrž zajištění určitých plnění, resp. poskytování určitých služeb v zájmu veřejného blaha.<sup>424</sup>

Koncept *Daseinsvorsorge* je pevnou součástí nauky správního práva, přičemž novější německá judikatura přiznává zajišťování úloh v obecném zájmu veřejnoprávní charakter.<sup>425</sup> Jeho obsah je však úplně přesně definován. Konceptem *Daseinsvorsorge* se rozumí určité úkoly vykonávané nebo zajišťované státem.<sup>426</sup> Podle převládajícího právního názoru se tímto konceptem v širokém slova smyslu rozumí úhrn plnění státu a soukromých subjektů z pověření státu k zajištění uspokojení potřeb obyvatel pro normální způsob života, tzn., netýká se pouze uspokojování potřeb existenčního minima, přičemž ovšem není přesně definován.<sup>427</sup> Do konceptu *Daseinsvorsorge* jsou tak zahrnuty rovněž záruky veřejné bezpečnosti a pořádku, jakož i sociálních plnění. V užším slova smyslu se tímto konceptem rozumí pouze věcná plnění a služby poskytovaná za úplatu těm, kdo o ni projeví zájem.<sup>428</sup>

Jak bylo výše uvedeno, koncept *Daseinsvorsorge* úzce souvisí s činnostmi státu. Podobně jako francouzský koncept *service public*, a evropský koncept služeb obecného hospodářského zájmu ve smyslu čl. 106 odst. 2 Smlouvy FEU se používá k ospravedlnění státních a komunálních zásahů do hospodářství a upravování zvláštních režimů, včetně omezování použití pravidel hospodářské soutěže, pro určité druhy podniků plnící určité úkoly „ve vyšším zájmu“, tedy v zájmu zajištění všeobecného blaha.<sup>429</sup>

#### 4.2.5 Rozlišení hospodářských a nehospodářských služeb

Pro správnou aplikaci výjimky stanovené v čl. 106 odst. 2 Smlouvy FEU jsou v první fázi právní analýzy důležité dva kroky. Za prvé jde o rozlišení hospodářských služeb od nehospodářských, neboť evropská pravidla se aplikují pouze na hospodářské služby.<sup>430</sup> Jak uvádí sama Komise, je otázka odlišení těchto dvou forem závislá na analýze v každém jednotlivém případě, liší se rovněž nejen v závislosti na jednotlivých členských státech, ale i na místních orgánech, přičemž způsob poskytování těchto služeb se neustále vyvíjí v reakci na nový hospodářský, sociální a institucionální vývoj zahrnující změny v poptávce

<sup>424</sup> Ibid.

<sup>425</sup> *Schweitzer*, 78.

<sup>426</sup> *Essebier*, 184.

<sup>427</sup> Ibid.

<sup>428</sup> Např. poštovní služby, zásobování vodou, elektřinou apod. Srov. podrobně k rozlišení konceptu v širším a užším smyslu in *Essebier*, 185 an.

<sup>429</sup> Ibid., 189.

<sup>430</sup> Sdělení Komise Evropskému Parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a výboru regionů, doprovázející sdělení „Jednotný trh pro Evropu 21. století; Služby obecného zájmu včetně sociálních služeb obecného zájmu“ ze dne 20. listopadu 2007, KOM (2007) 725. s. 4. Srov. rovněž *Essebier*, 75.

spotřebitelů, technologické změny, modernizace veřejné správy a přenášení zodpovědnosti na místní úroveň.<sup>431</sup>

#### 4.2.5.1 *Neexistence definice*

Pozitivní právní úprava, jak již bylo naznačeno výše, poskytuje pouze některá kritéria pro vymezení pojmu služeb obecného hospodářského zájmu. Soudní dvůr v prvních desetiletích své činnosti vymezoval SOHZ spíše negativním způsobem, tzn., které činnosti do pojmu nespádají.<sup>432</sup> Jediné pozitivní kritérium, které Soudní dvůr vypracoval, byl požadavek, že činnost musí sloužit ku prospěchu celé veřejnosti.<sup>433</sup> Ani v rozhodnutí ve věci *Corbeau*<sup>434</sup> klíčovém pro další liberalizaci poštovních služeb, ve kterém se Soud podrobně zabýval problematikou SOHZ, nepodal tento její jednotnou definici. Soud pouze stanovil, že se jedná o uspokojení životně důležitých potřeb obyvatelstva, popř. uspokojení dennodenních potřeb obyvatelstva důležitého významu.<sup>435</sup>

Platí, že pojem SOHZ je evropský pojem, který musí být vyložen autonomně orgány Unie a zároveň s jednotnou platností na celém území Unie.<sup>436</sup> Mají – li mít členské státy vliv na výklad definice tohoto pojmu, musí podléhat kontrole evropského orgánu. Pokud by výklad pojmu existoval plně v diskrečním uvážení členských států, docházelo by k ohrožení jednotné a plné aplikace evropského práva na území Unie.<sup>437</sup> Těžištěm definice bude zejména vymezení pojmu „hospodářská činnost“.

##### 4.2.5.1.1 *Hospodářská činnost*

Evropský soudní dvůr vykládá pojem *hospodářské činnosti* jako „*činnost, která spočívá v nabízení zboží nebo služeb na určitém trhu, a je splněn minimální požadavek, že tato činnost by rovněž mohla být vykonávána soukromě za účelem dosažení zisku*“.<sup>438</sup> *Jennert* s touto definicí souhlasí a doplňuje o poznatek, že z takové definice nesmí být dovozováno, že daný trh již musí nutně existovat.<sup>439</sup> Vázání definice na existenci určitého trhu by totiž podle jeho názoru měla za následek, že hospodářská činnost není dána tehdy, je-li možnost vstupu na daný trh vyloučena.<sup>440</sup> To by však odporovalo závěru, že úkolem evropského i

<sup>431</sup> Ibid., s. 5.

<sup>432</sup> Srov. judikatura např. case C-30/87, *Corinne Bodson v. Pompes Funébres des régions libérées SA*, Sb. SD 1988, 2479; C-66/86, *Ahmed Saeed Flugreisen, Silver Line Reisebüro GmbH und Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs e.V.*, Sb. SD 1989, 803.

<sup>433</sup> Case C-179/90, *Merci convenzionalli porto di Genova SpA/Siderurgica Gabrielli SpA*, Sb. SD 1991, 5905, 5919.

<sup>434</sup> Case C-320/91, *Corbeau*, Sb. SD 1993, I-2533.

<sup>435</sup> Case C-320/91, *Corbeau*, Sb. SD 1993, I-253, 2569, závěry Generálního advokáta Tesaura.

<sup>436</sup> *Essebier*, 105.

<sup>437</sup> Srov. rovněž princip „*effet utile*“ in *Tichý*, 231.

<sup>438</sup> Srov. návrh Generálního advokáta k rozhodnutí case C-475/99, *Ambulanz Glöckner*, Sb. SD 2001, I-8094, 8108.

<sup>439</sup> *Jennert*, WuW 2004, 42.

<sup>440</sup> K tomu také srov. *Essebier*, 59.

národních soutěžních pravidel je ochrana nejenom skutečně existující ale i potenciální hospodářské soutěže.<sup>441</sup> Uvedená definice musí být podle mého názoru vykládána v souvislosti právě s tímto cílem. Tedy, že existuje předpoklad, že v zásadě daný trh by existovat mohl. Pojem „služby“ v uvedené definici Soudního dvora zahrnuje rovněž tzv. svobodná povolání jako advokáty, daňové poradce, doktory, makléře apod.<sup>442</sup>

a) *výkon činnosti*

Východiskem pro posouzení části definice „tato činnost by rovněž mohla být vykonávána soukromě za účelem dosažení zisku“ je posouzení, zda taková činnost již byla v minulosti soukromě vykonávána.<sup>443</sup> Tak tomu bylo např. v rozhodnutí ve věci *Höfner*, ve kterém došel Soudní dvůr k závěru, že tato činnost nebyla vždy v Německu ani v jiných členských státech vykonávána pouze veřejnoprávní organizací, nýbrž i soukromými osobami za účelem dosažení zisku.<sup>444</sup> Podobně se Soudní dvůr vyjádřil i ve zmiňovaném rozhodnutí ve věci *Ambulanz Glöckner*, když poukázal na skutečnost, že převoz pacientů a rychlá záchranná služba nebyly v minulosti provozovány pouze veřejnoprávními zdravotnickými zařízeními či státními organizacemi.<sup>445</sup> Ve stejném duchu toto můžeme tvrdit i v případě poskytování poštovních služeb.

Pro posouzení, zda je výkon dané činnosti soukromou osobou fakticky možný, je určující, zda se institut, zařízení, organizace či útvar (nebo jiná správní jednotka v rámci státu nebo veřejnoprávní organizace), jehož činnost se posuzuje, při výkonu takové činnosti orientuje nebo řídí podnikohospodářskými pravidly.<sup>446</sup> Další indicií pro posouzení existence hospodářské činnosti může být samozřejmě okolnost, že organizace požaduje nebo může požadovat protiplnění od uživatelů činnosti/služby, které tato organizace poskytuje.<sup>447</sup> Sleduje – li organizace dosažení zisku, jedná se o další indicii, že daná činnost může být vykonávána rovněž soukromými osobami.<sup>448</sup>

b) *výsočná moc*

Podle názoru Soudního dvora také platí, že výkon činnosti prostřednictvím soukromé osoby a s tím i potenciální soutěž jsou vyloučeny, pokud je výkon dané činnosti nutně spojen

<sup>441</sup> *Mestmäcker, Schweitzer*, 279, §10, 47, k fúzím srov. 613, §25, para 52.

<sup>442</sup> Srov. např. case C-180/98 až C-184/98, *Pavel Pavlov a další v. Stichting Pensioenfonds Medisch Specialisten*, Sb. SD 2000, I-6451, 6521

<sup>443</sup> *Essebier*, 60.

<sup>444</sup> Case C-41/90 *Klaus Höfner a Fritz Elser v. Macrotron GmbH*, Sb. SD 1993, I-1979, 2016.

<sup>445</sup> C-475/99, *Ambulanz Glöckner*, Sb. SD 2001, I-8094, 8146.

<sup>446</sup> *Essebier*, 60.

<sup>447</sup> *Ibid.*

<sup>448</sup> *Ibid.*

s výkonem výsostné moci státu.<sup>449</sup> S tím rovněž souvisí zásada, že výkon takové činnosti není podroben aplikaci hospodářských soutěžních pravidel.<sup>450</sup> Důraz je kladen na to, že výkon takové činnosti musí být „nutně“ spojen s výkonem výsostné moci. Tento předpoklad není naplněn tehdy, pokud je nějaká činnost sice spojena s výkonem státní výsostné moci, je však myslitelná rovněž bez tohoto spojení.<sup>451</sup> Příkladem může být poskytování odvozu odpadků za úplatu v Německu nebo výkon pohřebních služeb ve Francii.

c) *možnost dosažení zisku*

K dosahování zisku lze uvést, že možnost dosahování zisku je vyloučena jednak u poskytování veřejných statků a rovněž tam, kde je od počátku zřejmé, že tržní mechanismy nemohou fungovat.<sup>452</sup>

Tržní pravidla fungují tam, kde je možnost interakce poptávky a nabídky. Tato interakce není dána tam, kde nejnižší cena, za kterou by nabízející byl ochoten prodat, stále leží nad hranici nejvyšší ceny, za kterou by byl poptávající ochoten zrealizovat koupi.<sup>453</sup> Ne vždy je pak možná argumentace, že v tomto případě je nutné odpovídajícím způsobem zvýšit cenu, aby bylo dosaženo zisku. Neboť dosažení zisku nezávisí pouze na výši ceny, nýbrž také na počtu osob, které jsou připraveny a schopny takto stanovenou cenu zaplatit. Příkladem činností, kde nefungují tržní mechanismy a nelze je tedy považovat za hospodářské činnosti, jsou například muzea vystavující obrazy. Pokud by byl požadován vstup ve výši, který je nutný k pokrytí veškerých nákladů na údržbu a opravy, do muzea by nikdo nepřišel. Je sice pravdou, že existují rovněž soukromá muzea, ty jsou však financována z velké části prostřednictvím nadací a darů.

Veřejné statky jsou ty, u kterých v důsledku jejich povahy nemohou existovat dispoziční práva, tj. práva nutná k fungování tržně hospodářského alokačního mechanismu.<sup>454</sup> Příkladem mohou být zajištění vnější bezpečnosti státu, poskytování a udržování právního systému a soudnictví, vzduch k dýchání, ochrana životního prostředí. Další skupinu tvoří statky, u kterých sice možnost dispozičních práva existuje, je však technicky nemožné vyloučit osobu (např. která neposkytne protiplnění, tj. nezaplatí cenu) z jejich použití.<sup>455</sup> Jde např. o majáky, veřejné osvětlení či stavba a udržování hráze. Kromě toho existují rovněž statky, u kterých jsou dispoziční práva v zásadě možná, avšak finančně by nebylo účelné vyloučit osoby z jejich používání. Jde například o ucpané dálnice. Bylo by sice účelné

<sup>449</sup> Srov. závěry Generálního advokáta Tesaura v rozhodnutí case C-366/92, SAT Fluggesellschaft mbH/Europäische Organisation für Flugsicherung (Eurocontrol), Sb. SD 1994, I-45, 50.

<sup>450</sup> Ibid.

<sup>451</sup> *Essebier*, 61.

<sup>452</sup> Ibid., 74.

<sup>453</sup> *Eickhof*, Wirtschaftsdienst 1986, 472.

<sup>454</sup> *Essebier*, 72.

<sup>455</sup> Ibid.

aplikovat princip výlučnosti (něm. *Ausschließlichkeitsprinzip*), tj. povolit jejich použití pouze těm, kdo jsou ochotni zaplatit za vjezd odpovídající cenu. Při současném stavu techniky by však náklady na fungování takového systému dalekosáhle převyšovaly užitek (časovou úsporu) těch, kdo by byl ochoten za tuto službu zaplatit.<sup>456</sup>

#### d) *definice hospodářské činnosti*

*Jennert* ve svém příspěvku navrhuje, aby za kritérium pro vymezení hospodářských a nehospodářských služeb sloužila výhradně existence nutnosti spojení činnosti s výsostnou mocí.<sup>457</sup> Argumentuje tím, že pouze činnosti, které jsou bezprostředně a nutně spojeny s výkonem státní výsostné moci, jsou od počátku vyloučeny z aplikace evropských soutěžních pravidel. Takto pojatá definice však má podle mého názoru i jisté mezery. Jde zejména o to, že pro širokou oblast činností sice není dána možnost existence alespoň potenciální hospodářské soutěže, avšak tyto činnosti nejsou nutně spojeny s výkonem státní moci, nýbrž spíše s ekonomickými závazky státu (např. sociální podpory)<sup>458</sup>. Přesto lze per se odmítnout tvrzení, že by tyto služby měly být považovány za hospodářskou činnost.

Je tedy podle mého názoru nutné se přidržet definice vytvořené judikaturou Soudního dvora.<sup>459</sup> Půjde tedy vždy o komplexní posouzení všech tří aspektů určité činnosti, jak byly rozebrány výše. Evropské právo vychází z premisy, že pouze hospodářské činnosti podléhají pravidlům Smlouvy FEU. Nezdá se v současné době, že by bylo nutné uvažovat o plném použití evropských soutěžních pravidel na činnosti státu spojené s ekonomickým plněním vůči fyzickým či právnickým osobám (srov. výše sociální platby a jiná plnění), které však podle výše uvedené definice nejsou hospodářskou činností. Vstupuje – li stát tímto způsobem na trh, jsou ostatní subjekty činné na tomto trhu chráněny primárně právními ustanoveními o základních ekonomických svobodách, jakož i aplikací ustanovení čl. 107 an. Smlouvy FEU, tj. zákazem státních podpor.<sup>460</sup> V úvahu rovněž připadá aplikace národních právních úprav o zadávání veřejných zakázek.<sup>461</sup>

#### **4.2.5.2 Nová definice SOHZ?**

Platí, že kvalifikace služby jako služby obecného hospodářského zájmu pro účely aplikace čl. 106 odst. 2 leží v diskrečním uvážení jednotlivých členských států, přičemž však je výkon tohoto oprávnění podle rozhodnutí Soudního dvora předmětem dohledu ze strany

<sup>456</sup> Všechny příklady převzaty z *Essebier*, 72.

<sup>457</sup> *Jennert*, WuW 2004, 43 ff.

<sup>458</sup> Srov. také *Essebier*, 75.

<sup>459</sup> Srov. návrh Generálního advokáta k rozhodnutí case C-475/99, *Ambulanz Glöckner*, Sb. SD 2001, I-8094, 8108.

<sup>460</sup> *Essebier*, 75.

<sup>461</sup> V českém právním řádu srov. zákon č. 137/2006 Sb., v platném znění.

Evropské komise.<sup>462</sup> Soudní dvůr v rozhodnutí ve věci *Komise v. Nizozemí*<sup>463</sup> uvedl, že členské státy

*„nemohou být omezeny, definují-li obsah služeb obecného hospodářského zájmu, jejichž poskytování svěřují určitým podnikům, v tom, aby braly v úvahu cíle, které náležejí do jejich národních politik nebo aby usilovaly o jejich zajištění formou povinností a omezení, které ukládají takovým podnikům.“*<sup>464</sup>

Ohlédneme-li se za dosavadní judikaturou Soudního dvora, lze demonstrativně uvést některé oblasti poskytování služeb, které judikatura dlouhodobě označuje za služby obecného hospodářského zájmu. Jedná se například o provozování telekomunikačních služeb<sup>465</sup>, zejména provozování veřejné telefonní sítě<sup>466</sup>, provozování některých leteckých tras<sup>467</sup>, aktivita agentury práce na poli zprostředkování zaměstnání<sup>468</sup>, televizní vysílání<sup>469</sup>, poskytování poštovních služeb<sup>470</sup>, distribuce elektřiny<sup>471</sup> nebo dodávky vody<sup>472</sup>.

Problémem výše uvedené definice a jednotlivých případů rozhodovaných Evropským soudním dvorem však zůstává přílišná obecnost skutkového stavu, neboť v důsledku dalšího vývoje a zejména rozvinutí konceptu univerzální služby nelze již dále obecně tvrdit, jak bude analyzováno níže, že např. veškeré poštovní služby, které naplňují definici služeb obecného hospodářského zájmu, se v důsledku postupující liberalizace kvalifikují pro použití čl. 106 odst. 2 (částečné vyloučení aplikace evropských soutěžních pravidel). Bezesporu mohou být veškeré poštovní služby považovány za služby obecného hospodářského zájmu, neboť podle mého názoru naplňují jednotlivé definiční znaky uvedené výše. Nicméně, jak bude analyzováno v následující kapitole, je nutné rozlišovat, zda a v jakém rozsahu jsou jednotlivé poštovní služby službou univerzální, která má být zajištěna každému, kdo o ni požádá za dostupných a přiměřených podmínek na celém vymezeném území, a proto může být pro jejího poskytovatele použita výjimka z aplikace evropských soutěžních pravidel ve smyslu čl. 106 odst. 2 Smlouvy FEU.

Ohledně pokusu definice služeb obecného hospodářského zájmu můžeme shrnout, že čl. 106 odst. 2 Smlouvy FEU stanoví, že evropská soutěžní pravidla jsou na tyto služby aplikována do té míry, pokud uplatnění těchto pravidel nebrání právně nebo fakticky plnění zvláštních úkolů, které jim byly svěřeny, přičemž v rámci tohoto použití se uplatní následující principy:

<sup>462</sup> Srov. case C-41/83, *Itálie v. Komise*, Sb. SD 1985, 873, para 30.

<sup>463</sup> Case C-157/94, *Komise v. Nizozemí*, Sb. SD 1997, I-5699.

<sup>464</sup> *Ibid.*, para 40.

<sup>465</sup> Case C-41/83, *Italská republika v. Komise*, Sb. SD 1985, 873 (tzv. *British Telecom case*).

<sup>466</sup> Case C-18/88, *RTT v. GB*, Sb. SD 1991, I-5941.

<sup>467</sup> Case C-66/86, *Ahmed Saeed Flugreisen, Silver Line Reisebüro GmbH und Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs e.V.*, Sb. SD 1989, 803.

<sup>468</sup> Case C-41/90 *Klaus Höfner a Fritz Elser v. Macrotron GmbH*, Sb. SD 1993, I-1979.

<sup>469</sup> Case C-155/73, *Sacchi*, Sb. SD 1974.

<sup>470</sup> Case C-320/91, *Corbeau*, Sb. SD 1993, I-2533.

<sup>471</sup> Case C-393/92, *Almelo*, Sb. SD 1994, 1477.

<sup>472</sup> Srov. *Rozhodnutí Komise ve věci Anseau Navewa*, Úř. věst. 1982, L 167/39.

- i. Ustanovení Smlouvy FEU jsou přísně neutrální, zda jsou tyto služby poskytovány veřejnoprávním nebo soukromoprávním subjektem (srov. čl. 345 Smlouvy FEU)
- ii. Podle soudní judikatury disponují členské státy při absenci jednotné evropské právní úpravy širokým diskrečním uvážením ohledně rozsahu a obsahu služeb obecného hospodářského zájmu. Rovněž disponují diskrečním uvážením ohledně stanovení nákladů, které musí být nesený subjektem poskytujícím tyto služby, a rovněž ohledně stanovení finančních zdrojů k financování těchto služeb, přičemž však žádná státní podpora nesmí přesáhnout to, co je nezbytné k poskytování služeb obecného hospodářského zájmu.<sup>473</sup>
- iii. vzhledem k tomu, že se v případě použití čl. 106 odst. 2 Smlouvy FEU jedná o výjimku ze soutěžních pravidel, omezení soutěžního prostředí nesmí přesáhnout to, co je nezbytné k zajištění efektivního výkonu zvláštního úkolu.<sup>474</sup> Jde tak o vyjádření principu proporcionality, tedy že omezení soutěže nesmí přesahovat míru nutnou k plnění úkolů obecně hospodářského zájmu.<sup>475</sup>

Při formulaci kritérií pro vymezení pojmu služeb obecného hospodářského zájmu je tedy nutné poskládat informace Komise uvedené ve Sdělení<sup>476</sup> a rovněž dále shrnout její rozhodovací praxi, jakož i rozhodovací praxi Soudního dvora<sup>477</sup>:

- vzhledem k dynamičnosti pojmu a odlišností v jednotlivých členských státech se nelze řídit ani odvětvím či statusem subjektu poskytujícího služby (veřejný, soukromý podnik, sdružení podniků, součást veřejné zprávy)<sup>478</sup>;
- nelze se řídit ani způsobem financování takového subjektu;
- takový subjekt musí být pověřen výkonem zvláštního úkolu;<sup>479</sup>
- tento úkol musí být svěřen státem, tedy státním opatření veřejné autority;<sup>480</sup> jde-li např. o správu zájmu sdružení některých profesí, nebude se jednat o službu obecného hospodářského zájmu, i když je výkon takové činnosti

<sup>473</sup> Case T-106/95, *Fédération Française des Sociétés d'Assurance a další v. Komise*, Sb. SD 1997, II-229, para 100, 108, 178, 192.

<sup>474</sup> *Essevier*, 108. Tzv. test nezbytnosti a přiměřenosti jak bylo uvedeno v kapitole 1.2 této disertační práce.

<sup>475</sup> *Tichý*, K podstatě a účelu veřejné služby z hlediska práva národního a evropského, s. 83, in *Tichý (ed.)*, *Veřejná služba v České republice, Německu, Rakousku a Evropské Unii*, Daseinvorsorge in der Tschechischen Republik, Deutschland, Österreich und in der Europäischen Union, Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, Praha 2007, Sborník č. 36.

<sup>476</sup> Sdělení Komise Evropskému Parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a výboru regionů, doprovázející sdělení „Jednotný trh pro Evropu 21. století; Služby obecného zájmu včetně sociálních služeb obecného zájmu“ ze dne 20. listopadu 2007, KOM (2007) 725.

<sup>477</sup> Vedle dosavadních zmíněných rozhodnutí srov. také case C-127/73, *BRT v. SABAM*, Sb. SD 1974, 313.

<sup>478</sup> Case T-128/98, *Aéroports de Paris*, Sb. SD 2000, II-3929, para 120-124, potvrzeno rozhodnutím C-82/01, *Aéroports de Paris*, Sb. SD 2002, para 39. Srov. case C-205/03 P. *Fenin*, Sb. SD 2006, para 25, 27 a odkaz na case C-35/96, *Komise v Itálie*, Úř. věst. 1998, I-3851, para 36 ohledně posouzení, že činnost spočívající v nabídce zboží a služeb na daném trhu je charakteristickým znakem hospodářské činnosti, bez ohledu na právní postavení daného subjektu. Rovněž case C-127/73, *BRT v. SABAM*, Sb. SD 1974, 313.

<sup>479</sup> Srov. case C-127/73, *BRT v. SABAM*, Sb. SD 1974, 313.

<sup>480</sup> Srov. case C-127/80, *Züchner v. Bayerische Vereinsbank AG*, Sb. SD 1981, 2021.



regulován právem, kritérium totiž bude, zda byl subjektu svěřen zvláštní úkol;<sup>481</sup>

- je nutné soustředit se na povahu činnosti jako takové. Soudní dvůr se ve své judikatuře soustředí na takové okolnosti fungování dané služby, jako je existence trhu, výkon veřejné moci, či povinnost solidarity;<sup>482</sup>
- obsah služeb obecného hospodářského zájmu se liší podle úpravy v jednotlivých členských státech, např. pohřební služby jsou ve Francii tradičně považovány za veřejné služby (služby obecného hospodářského zájmu), zatímco v jiných členských státech nikoliv;<sup>483</sup>
- dále platí, že jeden a tentýž subjekt se může zabývat jak hospodářskou činností, na kterou se pak vztahují evropská soutěžní pravidla, tak nehospodářskou činností, na kterou se tato pravidla nevztahují. Z hlediska tohoto funkčního přístupu se tak musí každá činnost posuzovat samostatně, je-li oddělení možné.<sup>484</sup> Tak tomu bylo v případě rozhodnutí Soudního dvora ve věci *Aéroports de Paris*, kde Soudní dvůr rozhodl, že určitý subjekt se může na jedné straně zabývat administrativní činností, jež není hospodářská (úkoly policie), a na druhé straně čistě obchodní činností a to bez ohledu na to, zda se jedná o veřejnoprávní subjekt.<sup>485</sup> Za hospodářské činnosti Soud označil např. pronajímání letových zařízení, a přistávacích terminálů za úplatu jednotlivým leteckým společnostem, naopak administrativní a regulační činnosti leteckého provozu a dohledové činnosti nad jeho bezpečností se považují za nehospodářské činnosti.<sup>486</sup> Z toho vyplývá, že subjekt, jehož veškerá činnost není považována za poskytování služeb obecného hospodářského zájmu, se přesto může částečně kvalifikovat pro použití výjimky čl. 106 odst. 2 Smlouvy FEU.
- má-li být určitá služba označena za hospodářskou činnost na základě pravidel vnitřního trhu, musí být její základní charakteristikou, že je poskytována za úplatu, přičemž tato úplata nemusí být placena těmi, kdo ji využívají.<sup>487</sup>

---

<sup>481</sup> Blum, Logue, s. 23.

<sup>482</sup> Sdělení Komise Evropskému Parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a výboru regionů, doprovázející sdělení „Jednotný trh pro Evropu 21. století; Služby obecného zájmu včetně sociálních služeb obecného zájmu“ ze dne 20. listopadu 2007, KOM (2007) 725. s. 5.

<sup>483</sup> Blum, Logue, s. 23.

<sup>484</sup> Srov. rovněž case C-205/03 P. Fenin, Sb. SD 2006, para 25, 27 a odkaz na case C-35/96, Komise v Itálie, Úř. věst. 1998, I-3851, para 36 ohledně posouzení, že činnost spočívající v nabídce zboží a služeb na daném trhu je charakteristickým znakem hospodářské činnosti, bez ohledu na právní postavení daného subjektu.

<sup>485</sup> Case T-128/98, *Aéroports de Paris*, Sb. SD 2000, II-3929, para 120-124, potvrzeno rozhodnutím C-82/01, *Aéroports de Paris*, Sb. SD 2002, para 39. Podobně závěr Soudního dvora ve věci správy dobročinného fondu jako nehospodářské činnosti, a ostatní hospodářských činností. Srov. Case C-222/04, *Cassa di Risparmio di Firenze*, Sb. SD 2006.

<sup>486</sup> Case T-128/98, *Aéroports de Paris*, Sb. SD 2000, II-3929, para 120-124, potvrzeno rozhodnutím C-82/01, *Aéroports de Paris*, Sb. SD 2002, para 39.

<sup>487</sup> Case T-128/98, *Aéroports de Paris*, Sb. SD 2000, II-3929, para 78.

- analýzou rozhodnutí Soudního dvora ve věci *Corbeau*<sup>488</sup> a *Almelo*<sup>489</sup> lze stanovit další pomocná kritéria, která jsou považována za charakteristická pro poskytování služeb obecného hospodářského zájmu:
  - povinnost poskytovat danou službu směřuje k uspokojování určitých základních (životně důležitých) potřeb populace na daném území (např. doručování dopisů);
  - poskytování základní služby se děje na celém vymezeném území;
  - služba se poskytuje neohrazenému počtu osob;
  - poskytování základní služby je přístupné všem zákazníkům v rámci vymezeného území, kteří o službu projeví zájem;
  - nezávisí na jejich individuálních finančních schopnostech;
  - poskytování základní služby se děje za přiměřených a dostupných podmínek, tedy s možnou existencí jednotného cenového tarifu a stejné podmínky bez ohledu na geografické a jiné různorodosti v rámci vymezeného území.<sup>490</sup>

Významný posun v chápání obsahu služeb obecného hospodářského zájmu znamená podle mého názoru pokus o jejich definici vypracovaný *Janou Essebierovou* v její vynikající práci, který je rovněž podložen zkoumáním rozhodovací praxe Komise a Soudního dvora a ke kterému se lze v závěru této analýzy přiklonit.<sup>491</sup> Podle její definice „*představuje hospodářská činnost službu obecného hospodářského zájmu, pokud je služba přístupna neurčitému počtu osob bez ohledu na jejich individuální finanční schopnosti a bezprostředně slouží k uspokojení jejich materiálních potřeb, přičemž je poskytována státem, protože trh není schopen požadovaný statek vůbec nebo v dostatečné míře zajistit a takové zajištění materiálních potřeb obyvatelstva je nutné.*“

Ačkoliv je na první pohled patrné, že i tato definice obsahuje některé další neurčité pojmy, zasluhující další rozpracování, lze ji pro potřeby této disertační práce používat.

### 4.3 Univerzální služba

Pro další analýzu právní úpravy poštovních služeb je stěžejním pojem *univerzální služba*, jehož důležitost spočívá v rozlišení, na které formy a okruhy služeb bude nebo mohla

<sup>488</sup> Case C-320/91, *Corbeau*, Sb. SD 1993, I-2533, para 13 an.

<sup>489</sup> Case C-393/92, *Almelo*, Sb. SD 1994, 1477, para 46 an.

<sup>490</sup> *Blum, Logue*, s. 23.

<sup>491</sup> *Essebier*, 115.

by být výjimka podle čl. 106 odst. 2 Smlouvy aplikovatelná.<sup>492</sup> Vymezení pojmu univerzálních služeb je vlastní právním úpravám jednotlivých sektorových odvětví zejména poštovní služby, telekomunikace, energie a dopravní infrastruktura. Analýza v následujícím textu se bude pochopitelně zabývat zejména problematikou poštovních služeb.

V odborné literatuře je univerzální služba většinou definována jako „*povinnost poskytovatele služeb, popř. výrobce zboží (kterým může být stát, veřejný podnik nebo soukromý podnik) tyto vymezené služby (výrobky) poskytovat (vyrábět a dodávat) za dostupnou cenu a garantovanou kvalitu všem, kteří tyto služby (výrobky) požadují*“.<sup>493</sup>

Koncept univerzálních služeb tedy úzce souvisí s konceptem služeb obecného hospodářského zájmu upraveným v čl. 106, jakož i s postupným vytvářením soutěžního prostředí pomocí procesů liberalizace v oblastech, které byly ještě do nedávna vyhrazeny pouze státním monopolům.<sup>494</sup> Reaguje na obavy členských států, podle kterých by rozbití dosavadních státních monopolů a vystavení těchto trhů volné hospodářské soutěži mohlo ohrozit poskytování strategických služeb obyvatelstvu. Má tedy zajistit, aby bylo za všech okolností zajištěno poskytování určité části těchto služeb obecného hospodářského zájmu nepostradatelných pro život obyvatel (tzv. minimální standard) a jejich poskytování nebylo ohroženo v důsledku rozvíjejícího se podnikatelského soutěžení na liberalizovaném trhu.<sup>495</sup>

Lze tedy pro zjednodušení uzavřít, že v rámci celého „svazku“ služeb státního strategického významu, doposud zajišťovaných zejména prostřednictvím státních monopolů, označovaných v evropské terminologii jako služby obecného hospodářského zájmu, jež jsou v současné době předmětem liberalizačního úsilí Evropské Komise, existuje jakési minimum rozsahu a kvality těchto služeb (tzv. univerzální služba), pod které nelze jít a jejichž poskytování je zaručeno členskými státy.

Poskytovatelem univerzální služby je veřejný nebo soukromý subjekt poskytující univerzální poštovní službu nebo její část uvnitř členského státu EU. V souladu s ustanovením čl. 4 první poštovní směrnice musí být jeho totožnost oznámena Komisi EU.<sup>496</sup> Každý členský stát stanoví v souladu s právem Evropské Unie povinnosti a práva přidělená poskytovateli univerzální služby a zveřejní je. Poskyvatelé univerzální služby v

---

<sup>492</sup> Jones, *Sufrin*, 539.

<sup>493</sup> *Ibid.*, 539.

<sup>494</sup> Jak uvádí *Handrlica*, např. v Itálii došlo ke znárodnění energetického průmyslu zákonem č. 1643 ze dne 6. prosince 1962. Zároveň byl zřízen státní podnik „Ente Nazionale per l'Energia Elettrica (ENEL)“ jako monopolní výrobce, dodavatel, vývozce a dovozce elektrické energie. Podobné postavení měly francouzská „Électricité de France (EDF)“ na trhu výroby, dovozu, vývozu a distribuce elektrické energie, a „Gaz de France“ na trhu s plynem. Ještě v roce 1993 pouze 4% koncových odběratelů zemního plynu měla v roce 1993 uzavřenou smlouvu o dodávce s jinou společností, než byl „Gaz de France“. V Německu se jedná např. o poštovní monopol (monopol Deutsche Post AG byl zrušen k 1. lednu 2008, poštovní monopol Österreichischer Post AG bude zrušen k 1. lednu 2011), monopol Deutsche Bahn na vlastnictví železniční sítě, monopol Deutsche Telecom v některých oblastech telekomunikačních služeb.

<sup>495</sup> Jde zejména o nedostupnost těchto služeb a problém cream-skimming, které byly analyzovány výše v kapitole 2.2 této disertační práce.

<sup>496</sup> Srov. čl. 4 první poštovní směrnice ve znění k 1.1.2003.

jednotlivých členských zemích EU jsou uvedeni v Tabulce č. 1 této práce.<sup>497</sup> Někteří z těchto operátorů mají právní status státní organizace, převažují však organizace soukromé (akciové společnosti či společnosti s ručením omezeným).<sup>498</sup> Pro Českou poštu, s.p., která je doposud státním podnikem se specifickým právním režimem<sup>499</sup>, byl vládou stanoven termín transformovat ji na akciovou společnost, v první fázi 100% vlastněnou státem, do poloviny roku 2009, přičemž později byl tento datum posunut na listopad roku 2009 v důsledku změny vlády.<sup>500</sup> V současné době se však zdá, že termín transformace byl odložen na neurčito.

Pozadí rozvoje konceptu univerzální služby v rámci služeb obecného hospodářského zájmu osvětluje i sama Komise, která v Zelené knize uvádí, že

*„na základě dostupných informací neexistují dostatečné a přesvědčivé důkazy o tom, že otevírání dosavadních monopolních trhů hospodářské soutěži bude mít z dlouhodobého hlediska negativní účinek na dostupnost a poskytování univerzálních služeb. Společenství vždy podporovalo kontrolovanou liberalizaci, tedy postupné otevírání trhu doprovázené opatřeními k ochraně obecných zájmů, zejména prostřednictvím konceptu univerzální služby tak, aby přístup k těmto službám byl, bez ohledu na hospodářskou, sociální nebo zeměpisnou situaci, každému zajištěn přístup ke službám dané kvality za dostupnou cenu. V tomto ohledu je věnována zvláštní pozornost k zajištění přiměřeným standardům pro poskytování přeshraničních služeb, jejichž regulace nemůže být přiměřeně zajištěna na národní úrovni.“*<sup>501</sup>

Tímto způsobem vyšla Evropská komise vstříc těm členským státům, které se obávaly zhoršení kvality a dostupnosti základních služeb ve strategických oblastech (poštovních služeb, dodávky elektrické energie a plynu, telekomunikační služby apod.). V Zelené knize se Komise dále pokusila o obecnou definici univerzálních služeb na evropské úrovni, a to následujícím způsobem:

*„Koncept univerzální služby se vztahuje na soubor základních požadavků, zajišťujících, že určité služby jsou dostupné v určité kvalitě všem spotřebitelům a uživatelům na celém území členského státu, bez ohledu na zeměpisnou polohu, a ve světle zvláštních podmínek v jednotlivých členských státech, za přiměřenou cenu. Tento koncept byl vyvinut zejména pro některá síťová odvětví (např. telekomunikace, elektřina, plyn a poštovní služby). Koncept upravuje právo každého občana na přístup k určitým službám, které jsou považovány za zásadní a ukládá povinnosti průmyslu poskytovat takové vymezené služby za vymezených podmínek, zahrnující rovněž úplné pokrytí celého státního území. Prostředí liberalizovaného trhu garantuje univerzální služba, že každý má*

<sup>497</sup> Tabulka č. 1 byla převzata z Švadlenka, Roth, Elektronický časopis Katedry spojov Žilinské univerzity: Pošta, telekomunikácie a elektronický obchod, II-2008, 62.

<sup>498</sup> Ibid., 62.

<sup>499</sup> V souladu s ustanoveními zákona č. 97/1997 Sb., o státním podniku v platném znění.

<sup>500</sup> Srov. článek na internetovém serveru [www.ihned.cz](http://www.ihned.cz): ČTK, Druhý odklad: Česká pošta se stane akciovou společností až 1. listopadu. V současné době je však stav přípravy transformace České pošty nejistý a plán je odložen na neurčito.

<sup>501</sup> Zelená kniha Komise, Brusel, 21. května 2003, COM (2003) 270, v konečném znění, Zelená kniha o službách obecného zájmu, s. 3, para 5.

*přístup k dané službě za dostupnou cenu a že kvalita služby je zachována, a tam, kde to je nutné, rovněž zvýšena. Univerzální služba je dynamický koncept. Zajišťuje, že základní požadavky na tyto služby zohledňují politický, sociální, hospodářský a technologický vývoj a umožňuje, aby požadavky na tyto služby byly přizpůsobeny vyvíjejícím se potřebám obyvatelstva.*<sup>502</sup>

Tolik obecná definice univerzální služby. Důraz je kladen na dynamickou, vývojovou stránku pojmu univerzální služba. Tak jak se vyvíjejí potřeby lidí, vyvíjí se i obsah a chápání pojmu univerzální služba. Jako příklad lze uvést nový typ univerzální služby v oblasti internetového připojení.<sup>503</sup> Na druhé straně je pak zřejmé, že některá univerzální služba (nebo její část) původně považována za nepostradatelnou základní službu, jejíž poskytování stát občanům zajišťuje, postupným vývojem společnosti a technologie tento svůj status ztrácí. Příkladem budiž dále v textu analyzované tradiční a nově vyvíjející se poštovní služby. Lze již na tomto místě předestát, že právní rozlišení mezi univerzální službou a službou, které takový obsah nemá, je nesmírně složité a je předmětem trvalého zájmu právní vědy a soudních řízení, včetně řízení před soudy evropskými.<sup>504</sup>

Minimální rozsah univerzální služby stanoví evropský rámec, členské státy však mohou rozšířit tento okruh základních služeb. Je v diskrečním uvážení jednotlivých členských států, aby s ohledem na politické, sociální, hospodářské a technologické podmínky stanovily rozsah takové univerzální služby<sup>505</sup>. Další vývojem evropského práva však legislativně spolupracují členské státy s Evropskou komisí, neboť základní rámec je pro jednotlivá sektorová odvětví vymezen v evropské směrnici.<sup>506</sup> Poskytování těchto služeb totiž souvisí s úkolem Komise ve smyslu čl. 106 odst. 3 Smlouvy FEU dohlížet na zachování srovnatelné kvality těchto služeb na celém území Unie, jakož i dohled nad zachováním nerušené hospodářské soutěže na vnitřním trhu.

Dva důvody lze ovšem jmenovat pro to, že si členské státy i nadále zachovaly významný vliv na definování univerzální služby. Za prvé jde o služby zásadního významu pro veškeré obyvatelstvo a za druhé je poskytování těchto služeb tradičně vázáno na existence jediné distribuční sítě (tzv. přirozený monopol, angl. *natural monopoly*), neboť jediná

<sup>502</sup> Ibid., s. 16, para 50 a 51.

<sup>503</sup> Srov. např. Stanovisko Výboru regionů k tématu univerzální služba v elektronických komunikacích a budoucí sítě a internet, (2009/C 120/08) ze dne 28. května 2009, Úř. věst. C 120/41, ve kterém Výbor zdůraznil, že požadavek zajistit cenově dostupný funkční přístup k internetu je základním předpokladem hospodářského, sociálního a územního růstu a začleňování v EU, že tato služba je srovnatelná s jinými veřejnými službami, např. dodávkami vody a elektřiny, je širokopásmové připojení stále častěji považováno za „čtvrtou veřejnou službu“, jakož i zdůraznil, že je zapotřebí, aby EU všem obyvatelům či uživatelům zaručila poskytování služeb a vysoce kvalitních komunikací za rozumné ceny, bez ohledu na jejich sociální či geografickou situaci.

<sup>504</sup> Základním problémem výše citovaného rozhodnutí Komise ve věci Slovenské hybridní pošty. COMP/39.562 ze dne 7. října 2008, je právě právní posouzení otázky, zda nově vyvinuvší se služby mají být považovány za tradiční univerzální službu, která jako taková může být předmětem privilegovaného výkonu v mezích aplikace čl. 106 odst. 2 Smlouvy FEU. Rozhodnutí je v současné době přezkoumáváno v řízení před Soudem první instance pod spisovou značkou T-556/08 P.

<sup>505</sup> Blum, Logue, s. 175.

<sup>506</sup> Např. čl. 3 První poštovní směrnice v konsolidovaném znění; Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/22/ES ze dne 7. března 2002 o univerzální službě a právech uživatelů týkajících se sítí a služeb elektronických komunikací (směrnice o univerzální službě), Úř. věst. 2002, L108/51. Srov. i Blum, Logue, s. 24.

distribuční síť představuje v tomto konceptu nákladově nejefektivnější způsob poskytování takové služby (např. distribuce poštovních zásilek v rámci jediné sítě poštovních schránek<sup>507</sup> a výběrových míst) popř. se jedná o nedostatkový produkt (elektřina, plyn).<sup>508</sup>

Svoji roli, proč mají být členské státy oprávněny vymezit rozsah univerzální služby šířeji, než je v úpravě směrnice, sehrál rovněž princip subsidiarity. Uvozovací bod 10 první poštovní směrnice stanoví,

*„vzhledem k tomu, že v souladu se zásadou subsidiarity měl být na úrovni Společenství přijat soubor obecných zásad, zatímco výběr přesného postupu by měl být záležitostí členských států, které by si svobodně volily systém nejlépe uzpůsobený vlastním okolnostem.“*

Tomu odpovídá rovněž stanovisko Komise ve Sdělení<sup>509</sup>, podle kterého je *„sekundární právní úprava univerzální služby v [Unii] pouze minimální standard. Podle vlastních legitimních zájmů si může každý členský stát stanovit širší definici univerzální služby. Rovněž kvalitativně může každý členský stát stanovit vyšší nároky na poskytování univerzální služby, než jaké jsou stanoveny v poštovní směrnici“*. Toto oprávnění členských států však má zcela zásadní (a skrytý) vliv na možnost použití čl. 106 odst. 2 Smlouvy FEU. Není – li zakotvena žádná maximální hranice kvality a kvantity univerzální služby (např. hustoty poštovních sítě sběrných míst a poboček), mohou se členské státy dovolávat např. z důvodů zajištění financování takto rozsáhlé a často neefektivní poštovní sítě příliš širokého použití čl. 106 odst. 2 Smlouvy FEU.<sup>510</sup>

Podle ustanovení čl. 5 první poštovní směrnice je univerzální služba (tzv. všeobecná poštovní služba) vymezena následujícími zásadami: rovnost, univerzálnost, kontinuita, neutralita a přizpůsobivost.<sup>511</sup> Z toho je zřejmá obsahová inspirace francouzského *service public*.<sup>512</sup> Pro oblast poštovních služeb k nim ještě přistupuje zásada důvěrnosti.<sup>513</sup> Princip časové a prostorové kontinuity je vyjádřen ve směrnici jako zákaz přerušování nebo zastavení poskytování univerzální služby, s výjimkou případů vyšší moci. Zásada rovnosti, tedy zákazu diskriminace, však neznamena zákaz individuálního vyjednávání smluv o poskytování služeb s jednotlivými zákazníky.<sup>514</sup> Zásada neutrality předpokládá *„dostupnost služeb bez diskriminace v jakékoli podobě, zvláště bez diskriminace na základě politických,*

<sup>507</sup> K charakteru veřejné poštovní sítě jako přirozený monopol však srov. dále analýzu v kapitole 9.4 této disertační práce.

<sup>508</sup> Blum, Logue, 175.

<sup>509</sup> Srov. Sdělení Komise k rozvoji poštovních služeb ve Společenství, KOM(93)247, konečné znění, s. 21.

<sup>510</sup> Stejně Schweitzer, 297.

<sup>511</sup> Sdělení Komise o použití pravidel hospodářské soutěže na poštovní odvětví a o posouzení některých opatření státu týkajících se poštovních služeb, Úř. věst. 1998, C 39/02.

<sup>512</sup> Stejně Schweitzer, 297.

<sup>513</sup> Sdělení Komise o použití pravidel hospodářské soutěže na poštovní odvětví a o posouzení některých opatření státu týkajících se poštovních služeb, Úř. věst. 1998, C 39/02, uvozovací důvody, s. 4.

<sup>514</sup> Uvozovací důvod 15 první poštovní směrnice. Může jít např. o situace, ve kterých mnoho poštovních operátorů nabízí sjednání individuálních cen a slev v případě rozřídění hromadně odesílané pošty (angl. tzv. *bulk mails*), popř. i dodání do shromažďovacího centra poštovního operátora, které může být provedeno přímo odesílatelem, popř. jím pověřenou osobou. Snížené náklady na sběr a třídění se tak mohou odrazit na vyjednaných slevách pro individuálního zákazníka.

*náboženských nebo ideologických důvodů*.<sup>515</sup> Podle zásady přizpůsobivosti jsou členské státy povinny zajistit rozvoj poštovních univerzálních služeb „v závislosti na technickém, hospodářském a společenském prostředí a na potřebách uživatelů“.<sup>516</sup>

K těmto zásadám pak přistupuje i obecný princip harmonizace univerzální služby v poštovním sektoru, jakož i jednotná vysoká kvalita poštovních služeb.<sup>517</sup> Za zásadu univerzálnosti je nutné považovat zásadu vyjádřenou v čl. 12 první poštovní směrnice. Tato zásada stanoví, že ceny poštovní služeb „*musí být přijatelné a musí být takové, aby k poskytovaným službám měli přístup všichni uživatelé*“, přičemž je dále stanoveno, že „*ceny musí být přiměřené nákladům; členské státy mohou rozhodnout o uplatňování jednotlivých sazeb na celém svém území*“.<sup>518</sup> Posouzení a stanovení výše cen je v diskrečním uvážení jednotlivých členských států.<sup>519</sup> V zásadě platí princip vytváření tarifních cen pro jednotlivé poštovní služby.<sup>520</sup> Mezi zásady tvorby cen rovněž náleží princip transparentnosti, nediskriminace, objektivnosti a vázanosti ceny na náklady.<sup>521</sup>

I přes deklarovaný princip vázanosti tvorby ceny na náklady je směrnicí v čl. 12 a v Příloze 1 připuštěno použití jednotného cenového tarifu na celém území členského státu v závislosti na uvážení členských států.<sup>522</sup> Na této právní úpravě trvala především Francie, neboť byla v souladu s principy solidarity *service public*. Přesto má tento přístup rovněž své odpůrce. Není totiž zřejmé, do jaké míry je použití tohoto principu udržitelné rovněž na liberalizovaných částech trhu. Kromě toho, jak uvádí *Cambell*, možnost použití jednotného cenového tarifu bez ohledu na geografické a jiné podmínky poskytovatelem všeobecných poštovních služeb bez možnosti stanovení alespoň částečných limitů zvyšuje stupeň ospravedlnění zachování velmi široké oblasti rezervovaných služeb, tedy deformaci hospodářské soutěže použitím čl. 106 odst. 2.<sup>523</sup> To je dáno z toho důvodu, že jednotný tarif

<sup>515</sup> Čl. 5 první poštovní směrnice.

<sup>516</sup> Srov. čl. 5 první poštovní směrnice. V návrhu první poštovní směrnice bylo k definici ještě připojeno „*podle poptávky*“ uživatelů.

<sup>517</sup> Srov. uvozovací důvod 30 první poštovní směrnice.

<sup>518</sup> Srov. čl. 12 první poštovní směrnice.

<sup>519</sup> Srov. *Schweitzer*, 298.

<sup>520</sup> Jednotný tarif pro každou univerzální službu, i když používaný prakticky ve všech členských státech, však není podmínkou dostupnosti univerzální služby ve smyslu čl. 3 odst. 1 směrnice. Zavedení jednotné ceny však závisí na uvážení jednotlivých členských států.

<sup>521</sup> Srov. uvozovací důvod 26 první poštovní směrnice.

<sup>522</sup> I když je tento princip částečně relativizován zásadou, podle „*uplatňování jednotných sazeb nevylučuje právo poskytovatele všeobecných služeb uzavírat se zákazníky individuální dohody o cenách*“. Srov. čl. 12 první poštovní směrnice. Srov. i Příloha 1 směrnice, odst. A:

„*Povinnostmi všeobecných služeb se rozumějí povinnosti uvedené v článku 3, které členský stát uložil poskytovateli poštovních služeb, týkající se poskytování služeb ve vymezené zeměpisné oblasti, v případě potřeby včetně jednotných cen za poskytování dané služby v této zeměpisné oblasti nebo poskytování určitých bezplatných služeb pro nevidomé a slabozraké osoby.*

*Tyto povinnosti mohou zahrnovat mimo jiné:*

- počet dnů pro dodání, vyšší než je počet dnů stanovený v této směrnici,
- dostupnost přístupových bodů pro účely plnění povinností všeobecných služeb,
- dostupnost sazeb všeobecných služeb,
- **jednotné ceny všeobecných služeb,**
- poskytování určitých bezplatných služeb pro nevidomé a slabozraké osoby.“ (zvýrazněno autorem).

<sup>523</sup> *Cambell*, 115, 131.

je v rozporu se zásadou vázanosti ceny na náklady těchto služeb a nerespektuje více nákladové oblasti na území členského státu.<sup>524</sup>

Evropský rámec rovněž dále stanoví společná pravidla pro výpočet jejich nákladů a financování.<sup>525</sup> Pro zachování otevřeného trhu, na kterém existuje soutěžní prostředí a konkurence soutěží za stejných podmínek je právě otázka nákladů poskytování univerzální služby a úhrady (kompenzace) za poskytování univerzální služby stěžejní otázkou, neboť je možné, že v některých členských státech může poskytování univerzální služby za přijatelnou a dostupnou cenu koncovému zákazníkovi na celém území státu v rámci jednotného tarifu bez ohledu na geografické a jiné podmínky vést k ekonomické neživotaschopnosti poskytovatele této univerzální služby, která pak je/musí být kompenzována veřejným sektorem (státem).

#### 4.3.1 Rozlišovací kritéria univerzální a jiné služby

Pro použití čl. 106 a evropských soutěžních pravidel je zásadní, jak již bylo výše uvedeno, rozlišení mezi hospodářskými a nehospodářskými službami. Pro účely této práce však postačuje obecné rozlišení nastíněné v předchozí kapitole, neboť poštovní služby jsou podle stále judikatury Soudního dvoru považovány za služby obecného hospodářského zájmu ve smyslu čl. 106 odst. 2 Smlouvy FEU.<sup>526</sup>

Z předchozí kapitoly vyplývají podle mého názoru následující závěry. Koncept univerzální služby jako minimálního poskytovaného standardu v rámci služeb obecného hospodářského zájmu má zásadní vliv na použití výjimky stanovené v čl. 106 odst. 2. Jde především o to, že stát má povinnost zajistit poskytování tohoto minima na celém svém území za přiměřenou a dostupnou cenu všem koncovým zákazníkům, kteří o tuto službu projeví zájem. Úkolem Unie je podle *Zelené knihy* s ohledem na cíl směřující k podpoře hospodářské a sociální soudržnosti zajištění, aby všechny regiony Unie byly napojeny na poštovní univerzální službu a aby spotřebitelé i v těch nejvzdálenějších regionech nebyly omezeni ve svých možnostech výběru v důsledku horší kvality poskytování poštovních služeb.<sup>527</sup> Zároveň má být jednotná univerzální poštovní služba nepostradatelnou podmínkou pro rozvoj mnohých hospodářských odvětví.<sup>528</sup>

Obsah univerzální služby je vymezen pro každé jednotlivé odvětví společnou legislativní činností Komise a členských států, přičemž při stanovení tohoto evropského

---

<sup>524</sup> Ibid.

<sup>525</sup> V této oblasti srov. zejména Rozhodnutí Komise ze dne 28. listopadu 2005 o použití čl. [106 odst. 2 Smlouvy FEU] na státní podporu ve formě vyrovnávací platby za závazek veřejné služby poskytované určitým podnikům pověřeným poskytováním služeb obecného hospodářského zájmu, Úř. věst. 2005, L 312/67; Rámec Společenství pro státní podporu ve formě vyrovnávací platby za závazek veřejné služby, Úř. věst. 2005, C 297/4 ze dne 29. listopadu 2005.

<sup>526</sup> Case C-320/91, Corbeau, Sb. SD 1993, I-2533.

<sup>527</sup> Podle *Zelené knihy* Komise z roku 1991 k rozvoji vnitřního trhu poštovních služeb [COM (1991) 476 final, s. 195, 196].

<sup>528</sup> Ibid., s. 31, 160.



rámce je zde patrná snaha o širší obecnější definici, v jejímž rámci budou mít členské státy dostatek prostoru pro diskreční uvážení při vymezení konkrétní náplně univerzální služby podle jejich politického, hospodářského, sociálního a technologického vývoje.<sup>529</sup>

#### 4.3.1.1 Telekomunikace

Pro oblast telekomunikačních služeb je univerzální služba vymezena v bodě 4 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/22/ES o univerzální službě a právech uživatelů týkající se sítí a služeb elektronických komunikací, který uvádí:

*„Zajišťování univerzální služby (tj. poskytování vymezeného minimálního souboru služeb všem koncovým uživatelům za dostupnou cenu) může zahrnovat poskytování některých služeb pro některé koncové uživatele za ceny, které se liší od cen, které vyplývají z běžných podmínek na trhu. Náhrady podnikům určeným k poskytování takových služeb za takových okolností však nemusí vést k narušení hospodářské soutěže za předpokladu, že budou určeným podnikům uhrazovány vzniklé zvláštní čisté náklady, a za předpokladu, že zátěž čistých nákladů bude uhrazena konkurenčně neutrálním způsobem.“*<sup>530</sup>

Po transpozici této směrnice je pro účely zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích v platném znění, univerzální služba vymezená v §2 zákona jako „soubor služeb stanovený v §38 zákona o elektronických komunikacích, které jsou dostupné ve stanovené kvalitě všem koncovým uživatelům na celém území státu za dostupnou cenu; dostupnou cenou se rozumí cena zohledňující úroveň spotřebitelských cen a příjmy obyvatel.

#### 4.3.1.2 Energetika

Oblast energetiky (elektřina a plyn) rovněž prochází liberalizačními procesy od 90. let minulého století s cílem vytvoření společného vnitřního trhu pro všechny koncové spotřebitele. Vrcholem liberalizačních snah na konci 90. let bylo vydání směrnic se společnými pravidly pro vnitřní trh (dokončení vnitřního trhu do roku 1997) a vnitřního trhu s plynem (do roku 1998).<sup>531</sup> Obě urychlovací směrnice vyžadují zavedení další právní a

<sup>529</sup> Blum, Logue, s. 176.

<sup>530</sup> Bod 4 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/22/ES ze dne 7. března 2002 o univerzální službě a právech uživatelů týkajících se sítí a služeb elektronických komunikací (směrnice o univerzální službě), Úř. věst. 2002, L108/51.

<sup>531</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 96/92/ES ze dne 19. prosince 1996 o společných pravidlech pro vnitřní trh s elektřinou, Úř. věst. 1997, L27/20, a směrnice Evropského parlamentu a Rady 98/30/ES ze dne 22. června 1998 o společných pravidlech pro vnitřní trh se zemním plynem, Úř. věst. 1998, L204/1. Posléze byly přijaty tzv. urychlovací směrnice směřující k urychlení odstraňování překážek na vnitřním trhu: směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/54/ES ze dne 26. června 2003 o společných pravidlech pro vnitřní trh s elektřinou a o zrušení směrnice 96/92/ES, Úř. věst. 2003, L 176/37 a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/55/ES ze dne 26. června 2003 o společných pravidlech pro vnitřní trh se zemním plynem a o zrušení směrnice 98/30/ES, Úř. věst. 2003, L176/57. K liberalizačnímu procesu na trhu s plynem a elektřinou srov. zejména tzv. třetí legislativní liberalizační balíček obsahující nově přijaté směrnice zveřejněný Evropskou Komisí

strukturální rozlišení mezi částí odvětví podléhající soutěžnímu chování podniků (tzn. dodávky a soutěž o konečné zákazníky) a nesoutěžní části odvětví (tzn. správa a management přenosových a distribučních sítí).<sup>532</sup> Mají zajistit, aby správci přenosové soustavy umožnili přístup do těchto sítí i třetím stranám za stejných (nediskriminačních podmínek) jako původním vlastníkům těchto soustav (provede-li se kompletní vlastnický unbundling), další odstraňování překážek vstupu nových operátorů vyrábějících nebo dovážejících energii, odstraňování překážek a omezení konečných zákazníků při přesunu k jinému dodavateli, jakož i zavedení nezávislých regulačních orgánů pro dohled nad dodržováním zákonných podmínek.<sup>533</sup>

Stěžejní část liberalizačního procesu v oblasti plynu a elektřiny je umožnění transparentního a nediskriminačního přístupu výrobců a dodavatelů energie do distribučních a přenosových sítí tak, aby ani oni nebyli vyloučeni ze soutěže o konečné zákazníky. Neboť právě vlastnictví a správa těchto sítí bývalými (nebo stále ještě existujícími) státními monopoly jim ponechává zásadní konkurenční výhodu, která je hlavní brzdou rozvoje volné soutěže v tomto síťovém odvětví. Mnoho společného tedy můžeme najít v principech zajištění rovného přístupu do těchto sítí a v zajištění přístupu do sběrné sítě poštovních schránek na celém státním teritoriu dosavadních státních poštovních operátorů ze strany nově vstupujících soukromých poštovních operátorů. Dále v textu tak budou některé zkušenosti z tohoto odvětví využity při úvahách o právní regulaci de lege ferenda přístupu soukromých poštovních operátorů do sběrné sítě dosavadních poštovních monopolů.

Univerzální služba je v této oblasti koncipována podobně jako v ostatních odvětvích. Cílem v současnosti platné právní úpravy ve směrniciích a při její transpozici do národních právních řádů je zajistit, aby byly domácnostem a podnikům zajištěny minimální dodávky elektřiny (plynu). V této souvislosti směrnice pracuje nikoliv s pojmem *univerzální služba*, nýbrž s pojmem *veřejná služba*.<sup>534</sup> Čl. 3 odst. 2 směrnice<sup>535</sup> stanoví, že

*„ s plným ohledem na související ustanovení Smlouvy, zejména na její článek [106], mohou členské státy uložit z důvodů obecného hospodářského zájmu podnikům působícím v elektroenergetice povinnosti veřejné služby, které se mohou týkat bezpečnosti, včetně zabezpečení dodávek, pravidelnosti, kvality a cen dodávek, jakož i ochrany životního prostředí, včetně energetické účinnosti a ochrany klimatu. Tyto povinnosti musí být jasně vymezeny, být průhledné, nediskriminační, kontrolovatelné a*

---

v září 2007 na webových stránkách [http://ec.europa.eu/energy/electricity/package\\_2007/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/energy/electricity/package_2007/index_en.htm). Pro další podrobnosti srov. Wallnöfer, WBL 2008, s. 13 an., Bontrup, Marquardt, WSI Mitteilungen 4/2008, s. 175 an.

<sup>532</sup> Pro dosažení úplného oddělení distribučních a přenosových sítí (nesoutěžní části odvětví) a soutěžní části odvětví (soutěžení o dodávky konečnému spotřebiteli) se Komise (ne však zdaleka všechny členské státy) kloní ve svém tzv. třetím legislativním balíčku k úplnému vlastnickému oddělení těchto dvou částí (tzv. vlastnický unbundling). Jeho cílem je zejména zajištění transparentního a nediskriminačního přístupu výrobců a dodavatelů plynu a elektřiny do přenosových a distribučních sítí, a dále umožnění přeshraničního obchodu s energií, zvýšení efektivity národních regulátorů, zvýšení přeshraniční spolupráce a investic, jakož zajištění solidarity mezi členskými státy.

<sup>533</sup> Srov. dále přehled cílů liberalizace pod [http://ec.europa.eu/competition/sectors/energy/overview\\_en.html](http://ec.europa.eu/competition/sectors/energy/overview_en.html).

<sup>534</sup> Vhodná by do budoucna byla terminologická shoda jednotlivých sektorových úprav a obecných dokumentů Komise.

<sup>535</sup> Srov. čl. 3 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/54/ES ze dne 26. června 2003 o společných pravidlech pro vnitřní trh s elektřinou a o zrušení směrnice 96/92/ES, Úř. věst. 2003, L 176/37.

*zaručovat rovnost přístupu pro elektroenergetické podniky Evropské unie k zákazníkům v jednotlivých členských státech. Ve vztahu k bezpečnosti dodávek, řízení energetické účinnosti/řízení poptávky a v zájmu plnění cílů v oblasti životního prostředí uvedených v tomto odstavci mohou členské státy zavést dlouhodobé plánování, přičemž berou v úvahu možnost, že o přístup do systému by mohly mít zájem třetí osoby.“*

Transpozici směrnici pro odvětví energie (elektřina a plyn) byla provedena zákonem č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon) v platném znění. Zákon upravuje několik ustanovení, jež mají v některých závažných případech zajistit nerušené dodávky energie. Ustanovení §10 odst. 7 energetického zákona stanoví, že

*„fyzická nebo právnická osoba, které byla zrušena licence na činnosti uvedené v § 3 odst. 2, je povinna v případě naléhavé potřeby zajištění těchto činností a ve veřejném zájmu poskytnout za úhradu svá, v rozhodnutí Energetického regulačního úřadu uvedená, energetická zařízení pro převzetí povinnosti dodávek nad rámec licence jinému držiteli licence na základě rozhodnutí Energetického regulačního úřadu, a to na dobu určitou, nejdéle však na 12 měsíců. Zároveň musí umožnit určenému držiteli licence přístup k tomuto zařízení tak, aby se dalo využívat v plném rozsahu. Opravný prostředek proti rozhodnutí Energetického regulačního úřadu nemá odkladný účinek.“*

Obdobně upravuje ustanovení §12 energetického zákona povinnost držitele licence poskytnout dodávky na rámec licence. Zákon nejprve definuje, že *„povinností dodávek nad rámec licence se rozumí převzetí povinností držitele licence, který přestal provádět výkon licencované činnosti, jiným držitelem licence, přičemž v případě naléhavé potřeby a ve veřejném zájmu vzniká držiteli licence povinnost poskytovat dodávky nad rámec licence na základě rozhodnutí Energetického regulačního úřadu“.*<sup>536</sup> Na několika dalších místech zákon rovněž zdůrazňuje, že rozvod elektřiny a plynu se uskutečňuje ve veřejném zájmu. Ustanovení §3 odst. 2 zákona rovněž stanoví, že *„přenos elektřiny, přeprava plynu, distribuce elektřiny a distribuce plynu, uskladňování plynu, výroba a rozvod tepelné energie se uskutečňují ve veřejném zájmu“.*

#### **4.3.1.3 Univerzální služba v úpravě poštovního práva**

Pro oblast poskytování poštovních služeb, která bude podrobněji rozebrána v následujících kapitolách, se podle textu První poštovní směrnice v konsolidovaném znění univerzální službou rozumí všeobecné poštovní služby vymezené v čl. 3 Směrnice. Bod 9 a 10 Směrnice rovněž stanoví základní principy univerzální poštovní služby:

<sup>536</sup> Srov. §12 zákona č. 458/2000 Sb., v platném znění.

*„[...] je nezbytné na úrovni Společenství zajistit všeobecné poštovní služby zahrnující minimální rozsah služeb určité kvality, které mají být poskytovány ve všech členských státech za dostupnou cenu ve prospěch všech uživatelů, bez ohledu na jejich zeměpisnou polohu ve Společenství. [...] cílem všeobecných poštovních služeb je nabízet všem uživatelům snadný přístup do poštovní sítě poskytnutím zejména dostatečného počtu přístupových míst a zajištěním uspokojivých podmínek, pokud jde o čestnost sběru a dodávek; že poskytování všeobecných služeb musí splňovat základní potřebu zajištění nepřetržitého provozu a zároveň musí být přizpůsobivé potřebám uživatelů a zaručovat jim poctivé a nediskriminační zacházení“.<sup>537</sup>*

Při transpozici směrnice do českého poštovního práva v zákoně č. 29/2000 Sb., o poštovních službách a o změně některých zákonů (zákon o poštovních službách) v platném znění, zákonodárce bohužel neworkoval se stejnými legálními definicemi obsaženými ve směrnici. Univerzální služba, která se na evropské úrovni označuje pro sektor poštovních služeb jako všeobecná služba (čl. 3 Směrnice), je definována v §2 písm. j) jako základní služba. Tou se rozumí „poštovní služby a zahraniční poštovní služby, které jsou vzhledem k potřebám veřejnosti pod ochranou státu zajišťovanou způsobem podle tohoto zákona“. Základní služby poskytuje subjekt na základě udělené poštovní licence (popř. také zvláštní poštovní licence), přičemž podle §19 odst. 2 poštovního zákona Český telekomunikační úřad zveřejní v Poštovním věstníku, které poštovní služby a které zahraniční poštovní služby jsou vzhledem k potřebám veřejnosti základními službami. Tímto legislativním postupem bylo dosaženo, že není třeba novely zákona vždy, kdy se změní obsah základních služeb (univerzální služby v poštovním odvětví).<sup>538</sup>

V České republice je v současné době Česká pošta s.p. jako veřejný podnik státem pověřena úkolem poskytování minimálního rozsahu služeb obecného hospodářského zájmu, tzv. univerzální služby ve smyslu čl. 106 Smlouvy FEU (v terminologii první poštovní směrnice všeobecné poštovní služby).<sup>539</sup>

#### **4.3.2 Napětí v definici univerzální služby**

Ačkoliv se může zdát, že je obsah univerzální služby relativně podrobně definován v jednotlivých odvětvích, a rovněž v prováděcím národním zákonodárství, přesné vymezení obsahu univerzální služby je někdy velice obtížné. Četné spory jsou vedeny z toho důvodu, že pouze na výkon univerzální služby je možné aplikovat výjimky z použití evropských soutěžních pravidel. Zatím co ze strany Evropské komise můžeme vyzorovat trvalý tlak na

<sup>537</sup> Srov. uvozoovacího důvody bod č. 11 a 12 První poštovní směrnice v konsolidovaném znění.

<sup>538</sup> Srov. poštovní věstník ČTÚ č. 7 ze dne 28. července 2008.

<sup>539</sup> Jako největší poštovní operátor u nás provozuje Česká pošta s.p. kolem 3400 poboček a zaměstnává kolem 37,000 lidí. Ročně doručí 900 milionů zásilek a 29 milionů balíků. Internetový server Finanční.noviny.cz ze dne 8. prosince 2008. Článek je dostupný na [http://www.financninoviny.cz/zpravy/ctu-udelil-ceske-poste-licenci-do-roku-2012/348714&id\\_seznam=7070](http://www.financninoviny.cz/zpravy/ctu-udelil-ceske-poste-licenci-do-roku-2012/348714&id_seznam=7070).

to, aby byl rozsah univerzální služby, a tím i rozsah deformace soutěžního prostředí v důsledku použití výjimky čl. 106 odst. 2, co nejužší, dosavadní monopolní poskytovatelé těchto služeb (v mnoha případech do značné míry podporováni státem) se budou naopak snažit o zachování co nejširšího vymezení univerzální služby a tedy co nejširšího použití zvláštního režimu výjimky na jejich hospodářskou činnost.<sup>540</sup> Tím posilují svoji tržní pozici vůči nově vstoupivším subjektům na liberalizované části trhů. Tento postoj je dán také do určité míry tím, že mnohé dosavadní nebo současné monopoly služeb jsou členskými státy, ve kterých působí, považovány za tzv. „národní šampiony“ („národní chráněnce“) se zvláštním postavením v hospodářské soustavě daného státu.<sup>541</sup> V terminologii hospodářské soutěže se jedná o hospodářsky silnou společnost, jež je státem podporována či chráněna na úkor jiným společnostím, a to z důvodů politických, hospodářských či sociálních.<sup>542</sup> Jak ve své práci uvádí *Ondřejová*, rozlišují se tři pilíře, o které se opírá státní hospodářská politika při vytváření a podpoře národních šampionů:

- i. snaha o zvýšení konkurenceschopnosti na globálním trhu;
- ii. snaha o zvýšení tržní síly národního šampiona související s jeho ochrannou vůči ostatním soutěžitelům;
- iii. existence určitých pro stát klíčových odvětví, které mají mít zvláštní ochranu, aby se celému státnímu hospodářství dařilo, např. oblast zaměstnanosti.<sup>543</sup>

Rozumí se, že za takové situace je politika národních šampionů v rozporu s liberalizačními snahami Evropské komise, která pak je ztěžka překonává odpor členských států a jejich národní ochranářskou politiku.<sup>544</sup>

Druhý problém v definici univerzální služby vychází z toho, že směrnice v čl. 3 předepisuje pouze minimální standard těchto služeb a členské státy mají volnou úvahu, zda rozšíří tento rozsah o další služby resp. jejich kvalitu (např. doručování šest dnů v týdnu, zavedení jednotných tarifových cen za jednotlivé služby, zahnutí dodatečných služeb, např. poštovních poukazů<sup>545</sup>).<sup>546</sup> V České republice je závazek a charakter kvality základních

<sup>540</sup> Například v roce 2004 Úřad úspěšně zasáhl proti snaze rozšířit monopol České pošty i na doručování reklamních adresných zásilek (tzv. direct mail). Po intervenci Úřadu přijal Parlament novelu zákona o poštovních službách, která rozšíření poštovního monopolu neumožňuje.

<sup>541</sup> *Ondřejová*, 152.

<sup>542</sup> *Ibid.*, 18.

<sup>543</sup> *Ondřejová*, 110. Jak příklad národních šampionů ve Francii uvádí potravinářský koncern Danone, koncern France Télécom či francouzský energetický gigant vzniklý fúzí soukromé společnosti Suez a koncernu Gaz de France, přičemž podle francouzského energetického zákona nesmí ve společnosti Gaz de France podíl státu klesnout pod 70%. Příkladem německých národních šampionů je privilegované postavení Deutsche Post AG vlastníci do konce roku 2007 poštovní monopol, či fúze společností E.ON a Ruhrgas.

<sup>544</sup> Podrobně k ekonomickým aspektům národních šampionů srov. *Sorgard*, ECJ 2007, 49 an.

<sup>545</sup> Jako např. v České republice. Srov. K tomu dále *Švadlenka*, *Roth*, Elektronický časopis Katedry spojov Žilinské univerzity: Pošta, telekomunikácie a elektronický obchod, II-2008, 62.

<sup>546</sup> Srov. znění prvního odstavce A Přílohy 1 směrnice:

„Povinnostmi všeobecných služeb se rozumí povinnosti uvedené v článku 3, které členský stát uložil poskytovateli poštovních služeb, týkající se poskytování služeb ve vymezené zeměpisné oblasti, v případě potřeby včetně jednotných cen za poskytování dané služby v této zeměpisné oblasti nebo poskytování určitých bezplatných služeb pro nevidomé a slabozraké osoby.

Tyto povinnosti mohou zahrnovat mimo jiné:

- počet dnů pro dodání, vyšší než je počet dnů stanovený v této směrnici,
- dostupnost přístupových bodů pro účely plnění povinností všeobecných služeb,
- dostupnost sazeb všeobecných služeb,

služeb vymezen v poštovní licenci opravňující k poskytování těchto služeb ve smyslu ustanovení §19 odst. 1 poštovního zákona. Jde o tzv. závazek základních kvalitativních požadavků, které definují pravidla poštovního servisu.<sup>547</sup> Prakticky každý členský stát využil oprávnění rozšířit rozsah univerzální služby o dodatečné služby, které mají rovněž být za dostupných podmínek zajištěny každému na celém území členského státu.<sup>548</sup>

#### 4.4 Shrnutí

Při vymezení pojmu *služeb obecného hospodářského zájmu* a pojmu *univerzální služby*, vyvstává otázka, jaká je vlastně šíře aplikace čl. 106 odst. 2 Smlouvy FEU. Uvědomíme-li si, že část služeb spadající do služeb obecného hospodářského zájmu již byla liberalizována, pak je již tedy jejich část poskytována soukromými operátory. Je však těžko představitelné, že i tyto subjekty se mohou dovolat použití výjimky v čl. 106 odst. 2 Smlouvy FEU. Pouze ten subjekt, který byl pověřen poskytováním univerzální služby, a nikoliv jakýkoliv subjekt, který poskytuje služby obecného hospodářského zájmu (tzn. ostatní podniky v tomtéž sektorovém odvětví v rámci liberalizovaného trhu) je tedy oprávněn ke zvláštnímu režimu podle čl. 106 odst. 2 Smlouvy, tedy částečnému vynětí z pravidel hospodářské soutěže, popř. finanční kompenzaci za ztráty spojené s poskytováním univerzální služby, prokáže-li nutnost takového zvláštního režimu.

Z výše uvedeného tedy vyplývá, že Soudní dvůr by měl do budoucna zastávat zúžený výklad aplikace výjimky podle čl. 106 odst. 2 Smlouvy pouze na poskytovatele univerzální služby, tedy v podstatě v rozporu s gramatickým výkladem textu tohoto ustanovení, které hovoří aplikaci výjimky na všechny služby obecného hospodářského zájmu. Je však nutné zdůraznit, že tímto beneficentem nemusí být napříště dosavadní monopolní veřejný poštovní operátor, ale i soukromoprávní operátor, který byl nově místo dosavadního operátora pověřen výkonem univerzální služby.<sup>549</sup>

Je však i možná situace, kdy několik subjektů na území jednoho státu je pověřeno výkonem univerzální služby.<sup>550</sup> V takovém případě hraje čl. 106 odst. 2 důležitou roli, neboť příliš extenzivní výklad by jinak umožnil použití této výjimky na kterýkoliv subjekt činný v daném sektorovém odvětví, který je pověřen alespoň částečně výkonem univerzální

---

- *jednotné ceny všeobecných služeb,*  
- *poskytování určitých bezplatných služeb pro nevidomé a slabozraké osoby.*"

<sup>547</sup> Na základě poštovní licence udělené České poště s.p. na období 1. ledna 2009 až 31. prosince 2012, je tato povinna od roku 2009 doručit do druhého dne 91% listovních zásilek. Každý následující rok se tato norma zvýší o další procento. Jedno procento tvoří téměř 7 miliónů zásilek ročně, tedy o sedm miliónů zásilek povinně doručených dříve. Zdroj oficiální stránky České pošty na <http://www.cpost.cz/cz/aktualne/tiskove-zpravy/vase-dopisy-budeme-dorucovat-nejmene-do-roku-2013-id397/>.

<sup>548</sup> Srov. *Ecorys, studie 2008*, tabulka 2.3 na str. 47.

<sup>549</sup> Podle ustanovení §19 odst. 1 3 českého poštovního zákona je subjekt, kterému byla udělena poštovní licence povinen zajistit všeobecnou dostupnost základních služeb (univerzální služby) na celém území České republiky, přičemž poštovní licence se uděluje ve veřejné soutěži na dobu nejvýše po dobu 5 let (§20 odst. 3).

<sup>550</sup> Podle českého poštovního práva může být vedle „řádné“ poštovní licence udělena i jedna (či více) zvláštní poštovní licence podle §26 poštovního zákona, jestliže má národní regulační úřad (ČTÚ) důvodnou obavu, že držitel poštovní licence nebude schopen splnit své povinnosti týkající se základních služeb.

služby, a tedy i značnou deformaci soutěžního prostředí na liberalizovaném trhu. Výše uvedené platí podle mého názoru beze zbytku pro tzv. síťová odvětví (poštovní služby, telekomunikace, energie, dopravní sítě). Jak však bylo uvedeno výše, použití výjimky čl. 106 odst. 2 Smlouvy FEU pro jednotlivá odvětví je dále rozpracováno a zpřesněno v sekundární evropské legislativě, která činí její použití objektivnější a transparentnější, zejména, co se týče financování poskytovatele univerzální služby.<sup>551</sup>

---

<sup>551</sup> Srov. např. pravidla a ospravedlnitelné důvody financování univerzální služby v čl. 7 a Příloze I první poštovní směrnice ve znění třetí poštovní směrnice.

## 5. Česká pošta jako veřejný podnik

### 5.1 Úvod do problému

Obecně se veřejný podnik (angl. *public undertaking*) v evropském právu definuje jako „*jakýkoli podnik, nad nímž může veřejná moc přímo nebo nepřímo vykonávat rozhodující vliv vlastnictvím takového podniku, svou finanční účastí v něm nebo pravidly, jimiž je řízen*“.<sup>552</sup> V tržním hospodářství pak působí rovněž některé podniky disponujícími určitými právy, které pro něj představují konkurenční výhodu ve vztahu k ostatním účastníkům trhu.<sup>553</sup> Představují-li služby obecného hospodářského zájmu obsah toho, co se stát v důsledku svého suverénního postavení zavazuje svým obyvatelům poskytovat pro jejich obecné blaho, jsou veřejné podniky a podniky obdařené zvláštními a výlučnými právy jednou z forem, s jejíž pomocí stát plní svoji úlohu zajištění poskytování služeb obecného hospodářského zájmu, neboť v mnoho případech jde o specifické služby, jejichž poskytování podle tradičního přesvědčení jednotlivých států nemohlo být zajištěno běžnými tržními mechanismy<sup>554 555</sup>.

### 5.2 Definice veřejného podniku

Jak bylo uvedeno v předchozí kapitole, stát zajišťuje poskytování služeb obecného hospodářského zájmu sám, a to jednotlivými částmi ze státní správy, nebo prostřednictvím soukromých či veřejných podniků.<sup>556</sup> Veřejný podnik je tak formou, prostřednictvím které stát tyto specifické služby poskytuje. Soutěžní pravidla Unie se aplikují na všechny podniky vykonávající ekonomickou aktivitu na společném trhu.<sup>557</sup> Pod pojem podnik podle evropského práva spadají ty jednotky, které vykonávají hospodářskou aktivitu“.<sup>558</sup> Hospodářská aktivita je definována jako „*jakákoliv činnost spočívající v poskytování zboží nebo služeb na určitém trhu*“.<sup>559</sup> Soutěžní pravidla podle Smlouvy FEU mají být aplikována co možná extensivně. Mají-li tedy některé případy protisoutěžního chování – kartelových dohod (článek 101 Smlouvy ES), zneužití dominantního postavení (článek 102 Smlouvy FEU) nebo zakázaných opatření státu (článek 106 Smlouvy FEU) uniknout zákazu, je rozhodující

<sup>552</sup> Srov. definici veřejného podniku v čl. 2 transparenční směrnice. K tomu dále *Amato, Ehlermann*, 597 an.

<sup>553</sup> *Van Bael, Bellis*, 991.

<sup>554</sup> Srov. podrobně *Szysczczak*, *Yearbook of European Law*, 35 an.

<sup>555</sup> Zvláštní režim poskytování těchto služeb byl odůvodňován především sociální spravedlností, tržními selháními či národní bezpečností. Srov. např. *Eliassen, From*, 9 an.

<sup>556</sup> *Tichý*, K podstatě a účelu veřejné služby z hlediska práva národního a evropského, s. 74, in *Tichý (ed.)*, *Veřejná služba v České republice, Německu, Rakousku a Evropské Unii, Daseinvorsorge in der Tschechischen Republik, Deutschland, Österreich und in der Europäischen Union*, Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, Praha 2007, Sborník č. 36

<sup>557</sup> *Manthey*, 31.

<sup>558</sup> Case C-41/90 *Klaus Höfner a Fritz Elser v. Macrotron GmbH*, Sb. SD 1993, I-1979, para 21.

<sup>559</sup> Case 118/85 *Commission v Italy*, Sb. SD 1987, 2599, para 7.



posouzení jejich účelu a účinku. Právní forma podniku, resp. jakékoliv hospodářské jednotky není podstatná.<sup>560</sup> Z tohoto důvodu nemusí být podnik ve smyslu evropského soutěžního práva společností ve smyslu národního obchodního práva, ani mít jakoukoliv jinou právní formu uznanou právem toho kterého členského státu. Dosahování zisku není rovněž rozhodovací kritérium. Dále není podstatný způsob financování podniku.<sup>561</sup>

Ve srovnání s články 101 a 102 Smlouvy FEU je článek 106 určen pouze členskými státy.<sup>562</sup> ESD ve své judikatuře několikrát stanovil, že článek 106 zakazuje členskými státy přijímat nebo ponechávat v platnosti opatření odporující pravidlům Smlouvy FEU:

- pokud jsou těmito opatřeními zvýhodněny veřejné podniky, kterým členské státy poskytly zvláštní nebo výlučná oprávnění, nebo
- pokud jsou tyto veřejné podniky využívány členskými státy pro provedení výše zmíněných opatření.<sup>563</sup>

Pojem veřejný podnik není definován ve Smlouvě FEU. Evropská Komise definuje veřejný podnik v Transparenční směrnici následujícím způsobem jako:

*„jakýkoli podnik, nad nímž může veřejná moc přímo nebo nepřímo vykonávat rozhodující vliv vlastnictvím takového podniku, svou finanční účastí v něm nebo pravidly, jimiž je řízen. Přičemž se má za to, že veřejná moc má rozhodující vliv, pokud ve vztahu k určitému podniku přímo či nepřímo: i) drží většinu upsaného základního kapitálu takového podniku, ii) kontroluje většinu hlasů spojených s akciemi vydanými takovým podnikem nebo iii) mohou jmenovat více než polovinu členů správního, řídicího nebo dozorčího orgánu takového podniku.“<sup>564</sup>*

Evropská Komise tak potvrdila, že je připravena aplikovat širokou definici pojmu „veřejný podnik“, která tak není omezena pouze na přímé státní vlastnictví. Evropský soud podpořil tuto definici v rozhodnutích ve věci Francie, Itálie a Spojeného Království proti Komisi.<sup>565</sup> V uvedených rozhodnutích bylo potvrzeno, že pojem veřejný podnik jak je uveden v Transparenční směrnici je nutno vykládat v souvislostech upravených v této směrnici a posuzovat ho na základě vlivu státu v takovém podniku.

Specifický problém vyvstává v častých případech privatizace veřejných podniků, zejména pak v nových členských státech. Vždy totiž neplatí, že v rámci procesu privatizace se ze státního/veřejného podniku stává okamžitě podnik soukromoprávní. V mnoha případech ztrácí stát, většinou postupně, vlastnický podíl v takovém podniku, avšak i nadále bude držet např. tzv. „zlatý podíl/zlaté akcie“ v privatizovaném podniku, které mu umožňují i

<sup>560</sup> *Faull, Nikpay*, 188, para 3.27.

<sup>561</sup> Dále v textu bude používán rovněž pojem „podnik“ (angl. „*undertaking*“, něm. „*Unternehmen*“). Adresátem norem českého soutěžního práva je „soutěžitel“ (angl. „*competitor*“, něm. „*Wettbewerber*“) – který v několika ohledech neodpovídá pojmu „*undertaking*“ podle interpretace ESD. Dále srov. diskusní příspěvek in *Munková*, Právní rozhledy 2004, 629 an.

<sup>562</sup> Case C-320/91 *Corbeau*, Sb. SD 1993, I-2533.

<sup>563</sup> *Blum, Logue*, p. 8 an.

<sup>564</sup> Srov. čl. 2 Transparenční směrnice.

<sup>565</sup> Case C-188/190, Sb. SD 1982, 2545, para 25 an.

nadále vykonávat větší či menší vliv v takovém podniku.<sup>566</sup> Stálá judikatura Evropských soudů ukazuje, že tato forma privatizace nepřekáží použití ustanovení o veřejném podniku ve smyslu čl. 106 odst. 1 Smlouvy FEU.<sup>567</sup> Tento závěr je nutné mít v patrnosti v případech privatizací státních monopolů v jednotlivých (zejména) nových členských státech.

### 5.3 Definice zvláštních a výlučných práv

Určité podniky mohou být ve zvláštním úzkém vztahu k veřejné moci, ačkoliv není veřejná moc ani držitelem podílu v takové společnosti ani nemá pravomoc ovlivňovat složení a činnost orgánů společnosti. Tento úzký vztah může být dán tím, že veřejná moc udělí takovému podniku zvláštní popř. výlučná práva, jako např. výlučné právo prodávat určitá telekomunikační zařízení na celém státním území, výlučné právo zprostředkování zaměstnání<sup>568</sup>, právo tisknout a prodávat poštovní známky, právo vybírat, převážet a rozvážet poštovní zásilky.<sup>569</sup> Tento typ podniků je v teorii také často nazýván podnik s výsadními právy, popř. privilegovaný podnik (angl. *privileged undertakings*, něm. *privilegierte Unternehmen*). Čl. 106 SFEU se použije i na tyto podniky se zvláštními, popř. výlučnými právy, neboť oprávnění členského státu odejmout tato zvláštní či výlučná práva nutně vede k jejich schopnosti ovlivňovat chování takových podniků a zakládá tak úzký vztah mezi státem a tímto podnikem.<sup>570</sup>

Neexistuje jediná vřezahmující definice výlučných a zvláštních práv vzhledem k velké rozmanitosti takových případů.<sup>571</sup> Ze stále judikatury Evropských soudů vyplývá, že výlučné právo existuje tam, kde jedinému podniku bylo uděleno oprávnění provádět určitou činnost na určitém vymezeném území. Toto území však nutně nemusí kopírovat státní hranice a zahrnovat celé státní území, může zahrnovat menší správní území, část území státního.<sup>572</sup> Je tedy možné, aby výlučné právo se stejným obsahem bylo uděleno více podnikům za předpokladu, že tyto vykonávají své výlučné právo v různých navzájem odlišných územích. Právní vymezení pojmu „výlučné právo“ se tak shoduje s obecně používaným pojmem monopol provozující svou činnost buď na celém státním území anebo na jeho části.<sup>573</sup>

Právní chápání pojmu „zvláštní právo“ ve smyslu použití čl. 106 Smlouvy FEU bylo ESD vyloženo v rozhodnutí ve věci Ahmed Saeed.<sup>574</sup> ESD vyslovil právní názor, podle kterého může být právo považováno za zvláštní právo ve smyslu použití čl. 106 Smlouvy, je-

<sup>566</sup> *Eliassen, From*, 13 an.

<sup>567</sup> Srov. *Van Bael, Bellis*, 992 a tam citovaná judikatura.

<sup>568</sup> Case C-41/91, Klaus Höfner Fritz Elser and Macrotron GmbH, Sb. SD 1991, I-1979.

<sup>569</sup> Case C-320/91, Paul Corbeau, Sb. SD 1993, I-2533.

<sup>570</sup> Srov. *Van Bael, Bellis*, 991 an.

<sup>571</sup> Srov. podrobně jednotlivé případy in *Whish*, 222 an.

<sup>572</sup> Case C-30/87, Corinne Bodson v. Pompes Funébres des regions libérées SA, Sb. SD 1988, 2479.

<sup>573</sup> *Faull, Nikpay*, s. 603, para 6.38.

<sup>574</sup> Case C-66/86, Ahmed Saeed Flugreisen, Silver Line Reisebüro GmbH und Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs e.V., Sb. SD 1989, 803.

li uděleno pouze omezenému a konkrétnímu počtu podniků, např. oprávnění provozovat letecké spojení na určité trase udělené třem leteckým společnostem. Obecně tak lze říci, že menší skupina podniků vykonávající též oprávnění vede k tržní struktuře označované v ekonomické teorii jako oligopol.

Existují dvě možné situace. Za prvé může veřejná moc ve svém diskrečním uvážení učinit rozhodnutí, podle kterého ono specifické oprávnění k výkonu nějaké činnosti obdrží pouze omezený počet podniků. V tomto případě toto rozhodnutí vede k umělému omezení počtu soutěžitelů na daném relevantním trhu. Za druhé může veřejná moc udělit zvláštní oprávnění pouze několika podnikům působícím na tomtéž trhu, který je jinak plně otevřen soutěži. V tomto případě tak získávají privilegované podniky soutěžní výhodu v porovnání s podniky působícími na tomtéž trhu ale nedisponující tímto zvláštním oprávněním.<sup>575</sup> Takto pojatý výklad pojmu zvláštních práv má přispět k co nejširší interpretaci článku 106 Smlouvy FEU a k jeho aplikaci na tržní struktury, na kterých působí pouze menší množství soutěžitelů a na kterých existuje pouze nízký stupeň soutěže v důsledku vysokého stupně státní regulace.

Je však nutné zdůraznit, že v důsledku vývoje ESD nedávno opustil svůj dosavadní výklad a rozlišování mezi výlučnými a zvláštními právy udělenými veřejnou mocí. Ve svém rozhodnutí ve věci *Ambulanz Glöckner* zkonstruoval soud novou obecnou definici zahrnující jak výlučná, tak zvláštní práva. Současná nová definice výlučných a zvláštních práv se aplikuje na situace, ve kterých

- (i) legislativních nebo správních opatření či rozhodnutí;
- (ii) uděluje ochranu omezenému počtu podniků (jednomu nebo více);
- (iii) a které se významně dotýkají schopnosti ostatních podniků vykonávat danou ekonomickou aktivitu na tomtéž území za srovnatelných tržních podmínek.<sup>576</sup>

### 5.3.1 Státní opatření v definici čl. 106 Smlouvy FEU

Opatření podle čl. 106 Smlouvy FEU jsou obvykle v literatuře definována jako akt veřejné moci zahrnující zákonné, správní či regulatorní opatření nebo rozhodnutí, které uděluje oprávnění nějaké osobě, ukládá povinnost či umožňuje vybranému podniku jednat určitým způsobem.<sup>577</sup> Ze znění čl. 106 odst. 1 Smlouvy FEU vyplývá, že taková opatření jsou v rozporu s tímto článkem, která odporují pravidlům této smlouvy, zejména pravidlům stanoveným v člancích 18 a 101 až 109. Teorie rozlišuje dva druhy opatření veřejné moci.<sup>578</sup>

<sup>575</sup> *Faull, Nikpay*, s. 603, para 6.39.

<sup>576</sup> *Case C-475/99, Ambulanz Glöckner*, Sb. SD 2001, I-8089, para 24.

<sup>577</sup> *Blum, Logue*, 13.

<sup>578</sup> *Blum, Logue*, 12.

### **5.3.1.1 Opatření k úpravě vztahu se třetími subjekty**

Tato opatření zahrnují zákony i podzákoné právní předpisy či rozhodnutí opravňující veřejné či privilegované podniky, kterým byla udělena zvláštní či výlučná práva (podniky spřízněné se státem, angl. state-related undertakings), ukládat nepřiměřené povinnosti, poplatky či jiné podmínky svým zákazníkům nebo umožňující diskriminaci mezi jejich odběrateli či dodavateli. Udělení souhlasu orgánem veřejné moci s nepřiměřenými poplatky ukládanými veřejným podnikem je judikaturou evropských soudů opakovaně posuzováno, jako opatření představující opatření v rozporu s čl. 106 Smlouvy.<sup>579</sup> Tímto zakázaným opatřením může být například i vládní či legislativní opatření spočívající v uložení dodatečné povinnosti (administrativní, technické, finanční i jakékoliv jiné) podnikům nově vstupujícím na trh s cílem zajistit soutěžní výhodu podniku spřízněnému se státní mocí.<sup>580</sup> Např. povinnost uložená Italskou vládou novému GSM radiotelefonnímu operátoru poskytnout finanční jistotu ve významné výši jako podmínku udělení oprávnění ke vstupu na trh GSM služeb.<sup>581</sup>

### **5.3.1.2 Opatření udělující podnikům výlučná či zvláštní práva**

Určitá opatření, kterými je podniku uděleno výlučné popř. zvláštní právo, a kterými se tedy vytváří podnik s výsadním tržním postavením, mohou rovněž představovat opatření v rozporu s čl. 106 Smlouvy. To je případ opatření, která zbavují ustanovení Smlouvy FEU jejich účinnosti (*effet utile*).<sup>582</sup> V teorii se rozlišují dvě základní situace:

- státní opatření udělující výlučné či zvláštní právo podniku, kterému před tím žádné takové právo uděleno nebylo.
- státní opatření udělující výlučné či zvláštní právo podniku, kterému před tím již bylo státem uděleno nějaké výlučné či zvláštní právo ze strany státu.

<sup>579</sup> Case C-155/73, Sacchi, Sb. SD 1974, 409. V rozhodnutí ve věci Sacchi Soud uvedl, že monopolní podnik, který je pověřený správou a regulací televizní reklamy a ukládá nepřiměřené poplatky či podmínky uživatelům jeho služeb nebo diskriminuje mezi jednotlivými operátory z daného státu na straně jedné a operátory z jiných členských států, může být postihován z důvodů porušení čl. 106 Smlouvy FEU. Case C-66/86, Ahmed Saeed Flugreisen, Silver Line Reisebüro GmbH and Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs e.V., Sb. SD 1989, 803, ve kterém byl souhlas Aeronautického regulačního úřadu s tarifními smlouvami na některých leteckých trasách považován za opatření v rozporu s čl. 106 Smlouvy FEU. Case C-30/87, Corinne Bodson v. Pompes Funébres des régions libérées SA, Sb. SD 1988, 2479, ve kterém bylo rozhodnutí komunálních orgánů o stanovení příliš vysokých cen za poskytování pohřebních služeb několika výlučnými pohřebními ústavami rovněž posuzováno jako opatření odporující čl. 106 SFEU.

<sup>580</sup> Za takovéto opatření by bylo možno za určitých okolností považovat návrh slovenského ministerského předsedy Fico o zřízení fondu, do kterého by povinně přispívali všichni soukromí soutěžitelé na trhu poštovních služeb, k financování poštovních univerzálních služeb poskytované Slovensko poštou a.s. Viz k tomu rovněž ustanovení čl. 9 odst. 4 první poštovní směrnice.

<sup>581</sup> Srov. podrobněji v rozhodnutí Komise, OJ 1995, L 280/49.

<sup>582</sup> Srov. podrobněji k doktríně *effet utile* in case C-13/77, INNO v. ATAB, Sb. SD 1977, 2115, para 31. Srov. dále rovněž Tichý, 231 nebo Klasse, 314.

První fáze rozvoje judikatury ESD byla ovlivněna rozhodnutím ESD ve věci *Sacchi*<sup>583</sup>, ve kterém ESD rozhodl, že udělení výlučného práva nebo i rozšíření již existující monopolní oblasti podniku není jako takové v rozporu s čl. 106 Smlouvy. V pozdějších letech však ESD svůj názor mění a stanovil nový přístup pro posuzování takových opatření.<sup>584</sup> Podle nového přístupu soudu mohou být rovněž opatření, která nově vytvářejí monopol, sama o sobě v rozporu s čl. 106 odst. 1 Smlouvy FEU. Platí tak, že primární opatření udělující výlučné či zvláštní právo podniku, je státním opatřením ve smyslu čl. 106 Smlouvy, i když daný podnik před účinností tohoto opatření nebyl ve smyslu Smlouvy ani veřejný podnik ani podnik disponující výlučným nebo zvláštním právem udělenému veřejnou mocí.<sup>585</sup> Prvním příkladem změny v přístupu je rozhodnutí ESD ve věci *Terminal Equipment*.<sup>586</sup> V uvedeném případě šlo o udělení výlučného práva několika podnikům týkající se dovozu, marketingu, servisu a připojení specifických telekomunikačních zařízení. Udělení tohoto výlučného práva bylo shledáno v rozporu s čl. 106 a 36 Smlouvy, neboť tím došlo k omezení prodeje obdobných produktů z jiných členských států.<sup>587</sup>

Shora uvedené závěry judikatury jsou obzvláště důležité zejména v sektoru poštovních služeb, neboť členské státy se v mnoha případech snaží o rozšíření monopolního oprávnění veřejného poštovního operátora na dodatečné poštovní či obdobné služby kvůli zajištění dodatečných finančních zdrojů pro státem řízený poštovní monopol.<sup>588</sup> Formou státního opatření, které směřuje k rozšíření poštovního monopolu, bude zejména zákon či podzákonný právní předpis.<sup>589</sup>

Judikatura poskytuje i další příklady posuzovaných jako státní opatření podle ve smyslu čl. 106 Smlouvy:

- (i) udělení výlučného práva na dodávky určitých telekomunikačních zařízení, které omezuje svobodu podnikání jiných operátorů z jiných členských států nabízet obdobné služby;
- (ii) udělení výlučného práva vystupovat jako oficiální zprostředkovatel zaměstnání, obzvláště práva výlučného zprostředkování zaměstnání starších skupin zaměstnanců, v případech, kdy takových (jediný) oprávněný podnik není zjevně schopen dostát požadavkům trhu;<sup>590</sup>
- (iii) udělení výlučného oprávnění stanovovat normy, ověřovat soulad s takovými normami, jakož i udělení souhlasu s umístěním výrobků na trh v případech, kdy

<sup>583</sup> Case C-155/73, *Sacchi*, Sb. SD 1974, 409.

<sup>584</sup> Srov. podrobně k vývoje judikatury v kapitole 7 této disertační práce.

<sup>585</sup> *Faull, Nikpay*, s. 605, para 6.48.

<sup>586</sup> Case C-202/88, *Francie v. Komise (the Terminal Equipment case)*, Sb. SD 1991, 1223.

<sup>587</sup> Podrobně k analýze rozhodnutí srov. *Jones, Sufrin*, 586.

<sup>588</sup> Tento vývoj bude analyzován dále v textu, zejména ve spojení s nedávným rozhodnutím Komise ve věci Slovenské hybridní pošty. COMP/39.562 ze dne 7. října 2008.

<sup>589</sup> *Ibid.*

<sup>590</sup> Case C-41/91, *Klaus Höfner Fritz Elser a Macrotron GmbH*, Sb. SD 1991, I-1979.

ten samý kontrolní subjekt je rovněž činný na stejném trhu vedle ostatních soutěžitelů.

Na druhé straně se článek 106 Smlouvy FEU aplikuje pouze v případech, kdy státní opatření směřují k úpravě činnosti veřejných nebo privilegovaných podniků. Je nutno zdůraznit, že článek 106 Smlouvy se nepoužije, jde-li o opatření, která se stejným způsobem aplikuje na všechny soutěžitele v daném odvětví na daném trhu, neboť v tomto případě jde o obecná, generální opatření.<sup>591</sup>

#### 5.4 Status České pošty, s.p. a její tržní postavení

Česká pošta, s.p. byla založena jako zvláštní forma podniku zakládacím aktem ministerstva hospodářství jako zakladatele ve smyslu zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku v tehdy platném znění. Organizační struktura, finanční vztahy, řízení podniku a vztah k zakladateli oprávněnému k vydávání právních předpisů závazných pro Českou poštu, s.p. je upraven v současnosti platném zákoně č. 29/2000 Sb., o poštovních službách v platném znění (dále také jen “**poštovní zákon**”) jakož i v zákoně o státním podniku. V důsledku tohoto v zákoně specifikovaném vztahu k veřejné moci je Česká pošta veřejným podnikem ve smyslu ustanovení čl. 106 Smlouvy. České poště bylo uděleno výlučné právo ve smyslu ustanovení čl. 106 odst. 1 Smlouvy poštovním zákonem týkající se poskytování poštovních a souvisejících služeb na území České republiky.

Oba výše zmíněné zákony upravující právní statut České pošty jsou „státními opatřeními“ ve smyslu čl. 106 Smlouvy ES. Vzhledem k tomu, že se použití čl. 106 vztahuje na výlučná práva udělená veřejnou mocí ve prospěch určitého podniku a rovněž na jakákoliv další (omezující) opatření, která zvýhodňují veřejný nebo privilegovaný podnik vůči ostatním účastníkům na trhu, použije se čl. 106<sup>592</sup> rovněž na oba právní předpisy, jakož i na eventuální prováděcí právní předpisy přijatými státním legislativním orgánem či jiným orgánem veřejné moci.

##### 5.4.1 Tržní postavení

Česká pošta, s.p. je monopolním podnikem na dosud vyhrazených trzích, může, avšak nemusí, být dominantním soutěžitelem na některých již liberalizovaných trzích. Zpráva Komise z roku 2008 uvádí, že hospodářská soutěž na trhu doručování listovních zásilek se rozvíjí velmi pomalu.<sup>593</sup> I v členských státech, které již liberalizovaly oblast doručování

<sup>591</sup> *Whish*, 224.

<sup>592</sup> V kombinaci zejména s čl. 102, popř. čl. 101 nebo 18 Smlouvy FEU.

<sup>593</sup> Srov. Zpráva Komise Radě a Evropskému parlamentu o uplatňování poštovní směrnice (směrnice 97/67/ES ve znění směrnice 2002/39/ES) [SEK(2008) 3076], Brusel 22. prosince 2008, KOM (2008) 884 v konečném znění, 5.

listovních zásilek, jsou tržní podíly konkurence velmi malé (např. 9% ve Švédsku, 10% v Německu, 14% v Nizozemí).<sup>594</sup> Celkový tržní podíl konkurenčních podniků ve výslovně zmíněné České republice nepřesahuje na trhu doručování listovních zásilek podle zkoumání Komise hranici 2%.<sup>595</sup>

Podle průzkumu Dopravní fakulty Univerzity Pardubice provedeném již v roce 2006 nedisponuje Česká pošta většinovým tržním podílem (50%) na trhu doručování adresné distribuce novin, katalogů a časopisů (většinový tržní podíl drží společnost Mediaservis) ani na trhu doručování neadresných reklamních zásilek (reklamních letáků apod.), kde zhruba 50% tržní podíl drží společnost TNT Post.<sup>596</sup> Naopak si zachovává dominantní postavení na trhu doručování adresných listovních zásilek, kdy z 1,05 miliardy z doručovaných adresných listovních zásilek (stav 2006) doručí Česká pošta zhruba 670 milionů listovních zásilek, přičemž z tohoto počtu podléhá zhruba 450 milionů poštovní výhradě (psaní s hmotností do 50g). Podle studie doručí Česká pošta celkově zhruba 668 milionů vnitrostátních listovních zásilek, zatímco druhý největší soutěžitel (společnost Mediaservis) pouze 1,8 milionu.<sup>597 598</sup>

#### 5.4.2 Aplikace Automec principu

Jak vyplývá z konstantní judikatury, zejména z rozhodnutí *CBEM v. CLT a IBP*<sup>599</sup>, je podnik, kterému bylo uděleno výlučné (monopolní) právo, považován za podnik mající na trhu dominantní postavení ve smyslu čl. 102 Smlouvy, přičemž podle judikatury rovněž platí, že území členského státu, na kterém monopol působí, může na základě posouzení konkrétního skutkového stavu představovat významnou část společného trhu a mít tak evropské dimenzi.<sup>600</sup> Toto však neplatí vždy.

V patrnosti je totiž nutné mít princip komunitárního (evropského) zájmu (tzv. *Automec II princip*) založený judikaturou ESD ve věci *Automec Srl. v. Komise*.<sup>601</sup> Podle tohoto principu není Komise povinna podrobně prošetřovat všechny jí došlé stížnosti o tvrzeném porušení evropského práva. V praxi disponuje Komise širokým (a soudně téměř nepřezkoumatelným) diskrečním uvážením, podle kterého může rozlišovat stupeň priority, naléhavosti a

<sup>594</sup> Tamtéž.

<sup>595</sup> Tamtéž.

<sup>596</sup> Srov. internetový server *Media & Marketing*, článek *Pošta ztratila dominantní postavení v distribuci novin a letáků* ze dne 30. října 2006 na [http://mam.ihned.cz/c4-10000145-19644750-100000\\_d-posta-ztratila-dominantni-postaveni-v-distribuci-novin-a-letaku](http://mam.ihned.cz/c4-10000145-19644750-100000_d-posta-ztratila-dominantni-postaveni-v-distribuci-novin-a-letaku).

<sup>597</sup> Tamtéž.

<sup>598</sup> Studie dále uvádí, že v rámci distribuce novin a časopisů dodává Česká pošta do schránek 16,2 milionu výtisků, zatímco Mediaservis 163,8 milionu. Na trhu liberalizovaných neadresných zásilek má největší podíl TNT Post, která ročně doručí 1,6 miliardy letáků, což představuje tržní podíl kolem 50 procent. Česká pošta doručuje kolem 950 milionů letáků, Grátis 350 milionů a Mediaservis kolem 200 milionů. Zdroj internetový server *Media & Marketing*, článek *Pošta ztratila dominantní postavení v distribuci novin a letáků* ze dne 30. října 2006 na [http://mam.ihned.cz/c4-10000145-19644750-100000\\_d-posta-ztratila-dominantni-postaveni-v-distribuci-novin-a-letaku](http://mam.ihned.cz/c4-10000145-19644750-100000_d-posta-ztratila-dominantni-postaveni-v-distribuci-novin-a-letaku) (stav říjen 2006).

<sup>599</sup> Case C-311/84, *CBEM v. CLT and IBP*, Sb. SD 1984, para 16.

<sup>600</sup> Case C-322/81, *Michelin*, Sb. SD 1981, para 28.

<sup>601</sup> *Automec II* princip byl založen Evropským soudním dvorem v rozhodnutí T-24/90, *Automec Srl. v. Komise*, Sb. SD 1992, s. 2223, marg. č. 76 an.

evropského zájmu v jednotlivých případech soutěžního práva.<sup>602</sup> Podle evropské judikatury je však Komise povinna provést určitou analýzu okolností daného případu, a zejména jeho právních a faktických zvláštností ve vztahu k použití evropského práva. Komise by tak měla zvážit zejména následující obecně definované okolnosti:

- (i) význam tvrzeného porušení evropského soutěžního práva ve vztahu k fungování společného trhu;
- (ii) pravděpodobnost prokázání existence takového porušení;
- (iii) rozsah a náklady nutného vyšetřování.<sup>603</sup>

Bez pochybností je přijatelné, že *Automec* princip má být aplikován na stížnosti na porušení čl. 101 a 102 Smlouvy, neboť umožňuje Komisi soustředit lidské a materiální zdroje pouze na nejzávažnější porušení evropského práva s důsledky pro fungování celého evropského trhu. Zároveň dává tento princip v souladu s principem decentralizace dohledu nad porušováním evropského soutěžního práva Komisi, možnost delegovat některá řízení národním kartelovým úřadům, má-li tvrzené protisoutěžní jednání pouze lokální účinky na trhu jednoho členského státu. Spolupráce mezi vnitrostátními soutěžními orgány a Komisí pak probíhá na základě ustanovení čl. 11 Nař. 1/2003 v rámci vytvořené sítě Evropských soutěžních úřadů (angl. *European Competition Network*).<sup>604</sup> V praxi tedy Komise na základě svého diskrečního uvážení projeví vůli zabývat se daným soutěžním případem, tedy zahájí řízení za účelem přijetí formálního rozhodnutí, přičemž pak podle výslovného ustanovení čl. 11 odst. 6 Nař. 1/2006, „ztrácejí orgány pro hospodářskou soutěž členských států příslušnost používat čl. [101] a [102].“ Dále však také platí, že „pokud orgán pro hospodářskou soutěž členského státu již v nějakém případě jedná, zahájí Komise řízení teprve po konzultaci s tímto vnitrostátním orgánem pro hospodářskou soutěž“.

### 5.4.3 Aplikace principu dobré správy

S principem *Automec* při posuzování, zda Komise zahájí řízení v dané věci, souvisí také principy respektu k právům zaručených evropským právním řádem, jakož i princip dobré správy. Účelem těchto principů je podle mého názoru mimo jiné také omezení příliš širokého chápání diskrečního uvážení Komise a stanovení jeho hranic při (ne)aplikaci evropského práva.

<sup>602</sup> Srov. výše uvedené rozhodnutí *Automec*, para 77; Case C-119/97, *Ufex a ostatní v. Komise*, Sb. SD 1999, I-1341, para 88 a 89. Dále case T-193/02, *Piau v. Komise*, Sb. SD 2005, II-209, para 44, který stanoví, že v souvislosti s projednáváním stížností ve smyslu Nař. 17/62 disponuje Komise širokým diskrečním oprávněním v této oblasti.

<sup>603</sup> Case *Automec Srl. v. Komise*, Sb. SD 1992, s. 2223, marg. č. 85 až 86 an.

<sup>604</sup> Oznámení Komise o spolupráci v rámci Sítě soutěžních úřadů, Úř. věst. 2004, C 101/03.



Připomeňme si, že právo na dobrou správu vychází z judikatury Evropských soudů a je zakotveno v čl. 41 Listiny základních práv Evropské Unie<sup>605</sup>: „Každý má právo na to, aby jeho záležitosti byly orgány, institucemi, a jinými subjekty Unie řešeny nestranně, spravedlivě a v přiměřené lhůtě“. Podle ustálené judikatury<sup>606</sup> je respekt k právům stanovených evropským právním řádem zcela zásadní důležitosti. Předpoklady dobré správy zahrnují zejména povinnost příslušného orgánu vyšetřit pečlivě a nestranně všechny relevantní okolnosti případu. Podobně stanoví i čl. 296 Smlouvy ES, že „právní akty musí obsahovat odůvodnění a odkazovat na návrhy, podněty, doporučení, žádosti nebo stanoviska požadovaná Smlouvami.“ Principy dobré správy by tak měly být, jak jsem uvedl výše, aplikovány vedle *Automec* principu. Jde zejména o požadavek, aby stejné případy byly Komisí posuzovány podle stejných kritérií. Tak tomu však ze strany Komise vždy není.

#### 5.4.4 Případová studie

V rozhodnutí ve věci slovenské hybridní pošty<sup>607</sup> stanoví Komise ve své analýze, že geografické vymezení relevantního trhu tradičních poštovních služeb a hybridních poštovních služeb zahrnuje celé území Slovenské republiky. Následně Komise citujíc judikaturu Evropského soudního dvoru dovozuje, že území Slovenské republiky tvoří podstatnou část společného trhu, a proto má tento případ komunitární (evropskou) dimenzi:

*„Podle ustálené judikatury se podnik, který má zákonem daný monopol na podstatné části společného trhu, považuje za podnik mající dominantní postavení ve smyslu článku [102] Smlouvy<sup>608</sup>. Slovensko je podstatnou součástí společného trhu<sup>609</sup>, v rámci kterého, jak už bylo poukázáno, Slovenská pošta dostala výlučné zákonné povolení poskytovat základní poštovní služby.“<sup>610</sup>*

V obdobném případě ohledně řízení ve věci České pošty, s.p., ve kterém jde o tvrzené porušování ustanovení čl. 102 Smlouvy ze strany České pošty na relevantním trhu poštovních služeb<sup>611</sup>, však Komise ve snaze ukončit dané řízení bez vydání meritorního rozhodnutí, a „zamést případ pod stůl“, však argumentuje zcela opačným způsobem. Komise citující *Automec* princip odůvodňuje svůj návrh na zastavení řízení třemi základními

<sup>605</sup> Srov. text znění Listiny základních práv Evropské Unie vyhlášené v Úř. věst 2007/C 303/01 ze dne 17.12. 2007, jako informace orgánů a institucí Evropské Unie, Rady, Evropského Parlamentu a Komise. Text Listina je možné najít také na webových stránkách EU <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:303:0001:0016:CS:PDF>.

<sup>606</sup> Srov. např. Case T-167/94, *Detlef Nolle/Council of the European Union and Commission of the European Communities*, Sb. SD 1995, s. 11-2580, recital 73; rovněž odstavec 89 a 98 právního názoru Generálního Advokáta Trstenjaka v Case C-308/07P, *Koldo Gorostiaga Atxalandabaso v. Evropský Parlament*, marg. č. 89 až 98. Srov. rovněž *Wakefield*, s. 23-24 a kap. 8.

<sup>607</sup> Srov. Rozhodnutí Komise ve věci Slovenské hybridní pošty, COMP/39.562 ze dne 7. října 2008, para 111 an.

<sup>608</sup> Srov. case C-41/90 *Höfner a Elser*, Sb. SD 1991, s. I-1979, bod 28; case C-260/89 *ERT*, Sb. SD 1991, s. I-2925, bod 31; case C-320/91 *Corbeau*, Sb. SD 1993, s. I-2538, bod 9; case C-179/90 *Merci convenzionali porto di Genova*, Sb. SD, 1991, s. I-5889, bod 14; case C-163/96 *Raso a další*, Sb. SD 1998, s. I-533, bod 25.

<sup>609</sup> Území členského státu může tvořit podstatnou část společného trhu: srov. case 322/81 *Michelin/Komise*, Sb. SD 1983, s. 3461, bod 28; case C-7/97 *Bronner*, Sb. SD 1998, s. I-7791, bod 36.

<sup>610</sup> Srov. Rozhodnutí Komise ve věci Slovenské hybridní pošty, COMP/39.562 ze dne 7. října 2008, para 113 an.

<sup>611</sup> Řízení pod č.j. COMP/39.231, dosud neukončeno.

argumenty. (1) rozsah účinků tvrzeného protisoutěžního chování České pošty, s.p. je omezen pouze na území České republiky, a tudíž dochází pouze k nevýznamnému narušení fungování trhu společného; (2) dosavadní vyšetřování, včetně prohlídek v prostorách České pošty, s.p., provedené dne 25. a 26. listopadu 2006<sup>612</sup>, nepřineslo zásadní důkazy o tvrzené predátorské cenové strategii České pošty; (3) pro další vyšetřování by bylo zapotřebí příliš mnoho lidských, časových a finančních zdrojů, které jsou neúměrné očekávanému přínosu ohledně nových důkazů.

Tyto argumenty však podle mého názoru nepřesvědčují. K prvnímu argumentu Komise uvádím, že Evropská komise zřejmě zapomněla aplikovat pravidla přijatá v jejím vlastním Sdělení z roku 1998<sup>613</sup>, která stanoví, že

*„území členských států představují samostatné zeměpisné trhy, pokud jde o dodávání domácí pošty, a také pokud jde o domácí dodávání přeshraničních zásilek, a to kvůli výlučným právům provozovatelů uvedených v bodě 4.2 a stávajícím omezením na poskytování poštovních služeb. Každý z těchto zeměpisných trhů představuje podstatnou část společného trhu. [zvýrazněno autorem] Pro určení "relevantního trhu" není důležitá země původu došlých přeshraničních zásilek“.*<sup>614</sup>

Toto pravidlo však aplikovala ve výše uvedeném rozhodnutí ve věci slovenské hybridní pošty. Další dva uváděné důvody představují podle mého názoru ještě větší selhání Evropské komise. Jako strážkyně zakladatelských smluv ve smyslu čl. 17 Smlouvy EU a jako nezávislý a odborný orgán vybavený kvalifikovaným personálem<sup>615</sup> by měla být právě Komise schopna přebírat citlivé případy s dopady na celý vnitřní trh Unie, k jejichž vyřešení chybí na národní úrovni mnohdy vůle a neschopnost či neochota odolat lobbistickým tlakům politických stran a různých zájmových skupin. I přes svoji deklarovanou samostatnost a nezávislost je český Úřad na ochranu hospodářské soutěže<sup>616</sup>, jakož i Český telekomunikační úřad<sup>617</sup> (který však ze svého postavení tuto nezávislost postrádá<sup>618</sup>) jsou

<sup>612</sup> Jedná se o tzv. „dawn raid“, tedy překvapivé vyšetřování týmů Komise v prostorách podniků podezřelých z porušování soutěžních pravidel. Podrobněji k právnímu rámci provádění dawn raidů srov. např. *Seitz, Berg, Lohrberg, WuW* 2007, 716 an.

<sup>613</sup> Sdělení Komise o použití pravidel hospodářské soutěže na poštovní odvětví a o posouzení některých opatření státu týkajících se poštovních služeb, Úř. věst. 1998, C 39/02.

<sup>614</sup> *Ibid.*, para 2.1.

<sup>615</sup> Srov. ustanovení čl. 245 Smlouvy FEU.

<sup>616</sup> ÚOHS je ústředním orgánem státní správy, který je zcela nezávislý ve své rozhodovací činnosti. V čele Úřadu je předseda, kterého jmenuje na návrh vlády prezident republiky. Funkční období předsedy je šestileté a nikdo nemůže být jmenován na více jak dvě funkční období. Předseda Úřadu nesmí být členem žádné politické strany nebo politického hnutí. Srov. oficiální stránky Úřadu <http://www.compet.cz/o-uradu/poslani-a-kompetence/> jakož i zákon č. 273/1996 Sb., kterým byla s účinností od 11. října 1996 stanovena působnost Úřadu na ochranu hospodářské soutěže jako ústředního orgánu státní správy České republiky. Úřad podle tohoto zákona vytváří podmínky pro podporu a ochranu hospodářské soutěže, vykonává dohled při zadávání veřejných zakázek a vykonává další působnosti stanovené zvláštními zákony.

<sup>617</sup> Český telekomunikační úřad byl zřízen zákonem č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů ke dni 1. května 2005 jako ústřední správní úřad pro výkon státní správy ve věcech stanovených zákonem, včetně regulace trhu a stanovování podmínek pro podnikání v oblasti elektronických komunikací a poštovních služeb. Srov. rovněž oficiální stránky na <http://www.ctu.cz/o-ctu/zakladni-informace.html>.

<sup>618</sup> Srov. čl. 2 odst. 4 a 5 Statutu ČTÚ ze dne 2. května 2005: "(4) Při výkonu své působnosti se Úřad řídí právními předpisy, obecně závaznými právními akty orgánů Evropských společenství, mezinárodními smlouvami, kterými je Česká republika vázána a které byly vyhlášeny ve Sbírce zákonů nebo ve Sbírce mezinárodních smluv, tímto statutem, usneseními vlády a opatřeními obecné povahy, která v mezích zákona sám vydává. (5) Při výkonu své působnosti Úřad vychází rovněž z příslušných rozhodnutí, doporučení, pokynů a stanovisek vydaných orgány Evropských společenství."

oba součástí státní správy, a proto jim mnoho ohledch chybí potřebný manévrovací prostor pro vyšetřování podobných politicky citlivých případů.

## 5.5 Shrnutí

Lze bez větších pochybností konstatovat, že Česká pošta, s.p. je veřejným podnikem ve smyslu čl. 106 odst. 2 Smlouvy FEU. Jde o podnik s finanční a organizační vazbou na stát, který v ní vykonává rozhodující vliv. Její režim je dosud upraven zákonem č. 77/1997 Sb., o statním podniku v platném znění. Plně se tak na Českou poštu, s.p. aplikují evropská soutěžní pravidla, jejichž účelem je zajistit, aby Česká pošta, s.p. v jejích činnostech na trhu poštovních služeb měla pouze taková privilegia a zvláštní postavení, která jsou nezbytná k plnění jejích zvláštních úkolů, zejména v oblasti poskytování všeobecných poštovních služeb (tzv. univerzální služba v terminologii směrnice).

Připravovaná privatizace České pošty, s.p. povede v první její fázi k transformaci státního podniku na akciovou společnost podléhající obecné úpravě obchodního práva<sup>619</sup>, přičemž v první fázi se počítá se 100% vlastnictvím akcií Ministerstvem financí, a poté k postupnému odprodeji státních vlastnických podílů soukromým osobám.<sup>620</sup> Vzhledem k nestabilitě politické scény v České republice dochází v současné době k dalším průtahům v přípravách privatizace České pošty, s.p.<sup>621</sup>, proto její průběh nemůže být kvůli nedostatku informací prozatím analyzován.

Poukázal jsem však na skutečnost, že evropská soutěžní pravidla nejsou vždy aplikována nediskriminačně ve všech členských státech, přičemž v analyzovaném případě chyba není na straně národních soudů a orgánů aplikujících evropské právo. Na tomto místě nezbyvá než doufat v samostatnější postavení Evropské komise, která nepodléhá tlakům politických elit jednotlivých členských států, a v konzistentní a nediskriminační aplikaci evropských právních předpisů na celém území Unie v tak citlivé oblasti jako je závěrečná fáze liberalizace trhu poštovních služeb.

---

<sup>619</sup> Srov. zejména právní úprava akciové společnosti v §154 an. zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník v platném znění.

<sup>620</sup> Srov. výroční zpráva České pošty pro rok 2008, 60, bod 6.3.

<sup>621</sup> Úřednická vláda Jana Fischera se měla připravovanou privatizací České pošty, s.p. zabývat v listopadu 2009, projekt však byl opět odložen na neurčito.

## 6. Použití evropských předpisů na liberalizaci poštovních služeb

### 6.1 Úvod do problému

Jak bylo uvedeno výše, liberalizační proces je procesem zdlouhavým narážející na neochotu členských států vzdát se svých monopolů na poskytování strategických služeb, z na možné protisoutěžní chování dosavadního monopolního podniku i na možné protisoutěžní chování nově vstoupivších konkurenčních podniků. Historicky i podle dosavadní jurisprudence evropských soudů šlo zejména o přesvědčení členských států o nutnosti ochrany monopolních podniků poskytující strategické poštovní služby, tzv. služby obecného hospodářského zájmu<sup>622</sup>, jakož i chování dosavadního monopolního poštovního operátora (v evropských dokumentech *poskytovatel všeobecných poštovních služeb*, nebo také *veřejný poštovní operátor*, či *veřejný provozovatel poštovních služeb*, angl. *public postal operator*, nebo také *universal services provider*) snažícího se prostřednictvím lobbingu v politických kruzích posilovat svoji tržní postavení právní cestou, jakož i praktikami, které obojí znamenaly významné průtahy v liberalizaci poštovního trhu na území Evropského Unie.

### 6.2 Počátky liberalizace

Již v osmdesátých letech se však objevují některé nové tendence, které zvyšovaly tlak na liberalizaci poštovních služeb.<sup>623</sup> Za prvé je nutné poukázat na skutečnost, že v průběhu posledních desetiletí se neustále snižuje závislost spotřebitelů i společností na službách poskytovaných veřejným poštovním operátorem (v České republice Českou poštou, s.p.) v důsledku rychlého rozvoje nových komunikačních prostředků (telefonní a mobilní služby, internetová a emailová komunikace)<sup>624</sup>.<sup>625</sup> Využívání těchto prostředků jakož i modifikovaných tradičních poštovních služeb (včetně např. tzv. hybridní pošty) rychle nahrazují tradiční potřebu pro standardní listovní zásilky.<sup>626</sup>

Proti tomuto působí v důsledku hospodářského růstu nárůst objem poštovních zásilek zasílaných podniky v rámci jejich obchodní činnosti. Rovněž rozvoj nových forem podnikání,

<sup>622</sup> Schweitzer, 286.

<sup>623</sup> Geradin 2000, 135.

<sup>624</sup> Studie Světové poštovní unie „Post 2005“ předpovídala roční růst v poštovní přepravě celosvětově 2.5%, zatímco růst doručování emailové pošty odhaduje mezi 3.5% až 5.2%, v závislosti na jednotlivých státech. Fyzické doručování poštovních zásilek představuje zhruba 20% celkového trhu pro doručování zpráv (s další předpokládanou snižující se tendencí k 15%), fax a telefon představují zhruba 75% tržní podíl, a emailové zprávy zhruba 5% podíl na tomto trhu.

<sup>625</sup> Geradin 2000, 135, dále také Crew, Kleindorfer, 89.

<sup>626</sup> Jednou z nejvýznamnějších oblastí generace zisku klíčových pro další rozvoj Deutsche Post v Německu a jejího udržení v boji s konkurencí je v současné době zasilání zásilek nakoupených v internetovém obchodu ebay. Svoji roli tu hraje i zákonné stanovení minimální mzdy v poštovním odvětví pro zaměstnance Deutsche Post výrazně převyšující mzdy, které v současnosti vyplácejí soukromí provozovatelé poštovních služeb. Srov. Výroční zpráva Evropské Komise Radě a Evropskému parlamentu o uplatňování poštovní směrnice pro rok 2008 ze dne 22. prosince 2008, [SEK 2008, 3076], 5.

zejména nákup přes internet a zaslání zakoupeného zboží poštovními zásilkami, on-line aukce, částečně zpomalují ústup tradičních poštovních služeb.<sup>627</sup>

Za druhé, v souvislosti s technologickým rozvojem a vývojem společnosti, jakož i rozvojem specifických obchodních činností významně narůstá i diverzifikace požadavků a potřeb uživatelů poštovních služeb. Ti proto mnohdy v důsledku nespokojenosti a malé ochoty poštovních monopolů k inovacím<sup>628</sup> rezignují na využití tradičních (často pomalých a nespolehlivých) poštovních služeb a poptávají na poštovním trhu nové specifické poštovní služby (např. kurýrní a expresní doručovací služby, hybridní poštovní služby), které poskytují k inovacím otevření soukromí poštovní operátoři.<sup>629</sup>

Za třetí samy členské státy uznávaly, že národní poštovní monopoly mnohdy neposkytují požadovanou kvalitu poštovních služeb a nevhodně efektivně, přičemž narůstala neochota členských států financovat tyto ztrátové podniky.<sup>630</sup> Zvyšoval se i tlak ze strany Evropské komise, zejména v souvislosti s přísnější aplikací evropských pravidel týkajících se státních podpor<sup>631</sup>, které směřovaly právě k omezení objemu poskytovaných státních podpor státním monopolům.<sup>632</sup>

Poštovním službám a jejich postupné liberalizaci začala Evropská komise věnovat velkou pozornost rovněž proto, že poštovní služby byly vždy považovány za významné odvětví hospodářství EU mající rovněž významný sociální rozměr.<sup>633</sup> Jak uvádí pravidelná zpráva Komise Radě a Evropskému Parlamentu z prosince roku 2008, činily zisky v rámci poštovních služeb v EU kolem 90 miliard EUR, což tvoří zhruba 1% HDP Evropské Unie.<sup>634</sup>

Liberalizační tlaky a hospodářská soutěž ze strany soukromých poštovních operátorů rovněž vede k modernizacím a investicím za účelem zvýšení efektivity poskytování poštovních služeb ze strany národních poštovních operátorů.<sup>635</sup> Postupné regulované zvyšování cen za poskytované tradiční poštovní služby tak rovněž umožňují zachování či dokonce zvyšování obrátu a zisku České pošty, s.p.<sup>636</sup> Nové technologické postupy rovněž umožňují poštovním operátorům zvýšit efektivitu sběrných, třídících a logistických procesů, které vedou k větší flexibilitě, a zvyšování kapacity při zpracování větších množství

<sup>627</sup> Podle statistické služby Evropské Unie Eurostat významně pokleslo množství dopisů odeslaných na území České republiky v krátkém období mezi lety 2004 a 2005 z 952 990 000 zásilek na 887 363 000 zásilek. Srov. podrobné memorandum na [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-QA-07-012/EN/KS-QA-07-012-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-QA-07-012/EN/KS-QA-07-012-EN.PDF).

<sup>628</sup> Geradin 2000, 136.

<sup>629</sup> K historii srov. podrobně in Szyszczak, 154 an.

<sup>630</sup> Geradin 2000, 136.

<sup>631</sup> Srov. čl. 107 až 109 Smlouvy FEU.

<sup>632</sup> Geradin 2000, 136.

<sup>633</sup> Např. v České republice obsluhuje Česká pošta, s.p. zhruba 3364 poboček a zaměstnává 36.827 (stav ke dni 16.6. 2009). Srov. odkaz na oficiální stránky na <http://www.cpost.cz/cz/aktualne/tiskove-zpravy/2009/ceska-posta-meni-tvar-id27581/>.

<sup>634</sup> Srov. výroční zpráva Evropské Komise Radě a Evropskému Parlamentu o uplatňování poštovní směrnice pro rok 2008 ze dne 22. prosince 2008, [SEK 2008, 3076], 3.

<sup>635</sup> Na investice a modernizace plánuje Česká pošta, s.p. vynaložit v roce 2009 přes dvě miliardy Kč.

<sup>636</sup> Podle statistické služby Evropské Unie Eurostat se mezi lety 2004 a 2005 zvýšila cena za odeslání standardního dopisu první třídy vážícím méně než 20g (náležející tedy do oblasti poskytování univerzálních služeb) z 0.20 EUR na 0.25 EUR; obrát České pošty se mezi lety 2004 a 2005 zvýšil z necelých 396.4 milionů EUR na více jak 468,1 milionů EUR. Srov. memorandum na [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-QA-07-012/EN/KS-QA-07-012-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-QA-07-012/EN/KS-QA-07-012-EN.PDF). V roce 2007 činil zisk České pošty s.p. téměř 795 mil. Kč a v roce 2008 zhruba 365 mil. Kč. Srov. Srov. jednotlivé výroční zprávy České pošty, s.p. na <http://www.cpost.cz/cz/o-ceske-poste/profil/vyrocnizpravy-id362/>.

zásilek.<sup>637</sup> Podle výroční zprávy Komise z r. 2008 dochází ke stálému zvyšování objemu adresných poštovních zásilek mezi lety 2004-2008 zejména v nových členských státech a to v průměru o 6.5%, přičemž zásilky odesílané z podniků představují v průměru 85% celkového objemu zásilek.<sup>638</sup>

### 6.2.1 Aktivita Komise

Liberalizačních procesy na trhu poštovních služeb byly zahájeny dvěma rozhodnutími Komise<sup>639</sup> vydané na základě zmocnění v čl. 106 odst. 3 Smlouvy FEU, které se týkaly posouzení otázky, zda rozšíření výlučných práv, které členské státy udělily národním poštovním operátorům, o poskytování kurýrních a expresních poštovních služeb je slučitelné s právem Unie.

Prvně jmenované rozhodnutí směřované vůči Nizozemí<sup>640</sup> se týkalo změny nizozemského poštovního zákona, která sice poskytování spěšných kurýrních služeb vyjímala z poštovního monopolu, fakticky ale došlo k posílení postavení poštovního monopolu, protože poskytování kurýrních služeb soukromými poštovními operátory bylo vázáno na celou řadu restriktivních administrativních podmínek.<sup>641</sup> Druhé rozhodnutí směřované vůči Španělsku se týkalo podobného skutkového stavu. V důsledku španělské právní úpravy byl španělský poštovní monopol vymezen velice široce. Soukromým poštovním operátorům bylo tudíž zakázáno nabízet a poskytovat mezinárodní kurýrní služby. Španělská pošta sice nabízela expresní a spěšnou přepravu zásilek, tyto služby však kvalitativně a rozsahem oblastí, kam mohlo být doručováno, neodpovídaly službám, které byli soukromí poštovní operátoři připraveni a schopni nabízet.

V obou případech dospěla Komise k závěru, že národní právní úpravy představují porušení čl. 106 odst. 1 ve spojení s čl. 102 Smlouvy FEU, totiž, že došlo k protiprávnímu rozšíření monopolu z jednoho relevantního trhu (tradiční poštovní služby) na jiný sousedící relevantní trh (oddělitelný a samostatný trh kurýrních a expresních služeb). V odůvodnění Komise tak došlo k protiprávnímu zneužití dominantního postavení národním poštovním operátorem spočívající v přímém nebo nepřímém vynucování prodejních cen za poskytované služby [čl. 102 písm. a) Smlouvy FEU] a v omezování nabídky ve smyslu čl.

<sup>637</sup> Szyszczak, 151.

<sup>638</sup> Výroční zpráva Evropské Komise Radě a Evropskému parlamentu o uplatňování poštovní směrnice pro rok 2008 ze dne 22. prosince 2008, [SEK 2008, 3076], 3.

<sup>639</sup> Rozhodnutí Komise ze dne 20. prosince 1989, o kurýrních službách v Nizozemí, Úř. věst. 1990, L10/47 a rozhodnutí Komise 90/456/EWG, ze dne 1. srpna 1990, o kurýrních službách ve Španělsku, Úř. věst. 1990, L233/19.

<sup>640</sup> Rozhodnutí Komise ze dne 20. prosince 1989, o kurýrních službách v Nizozemí, Úř. věst. 1990, L10/47.

<sup>641</sup> Podmínky zahrnovaly např. ohlašovací povinnost, důkazy o tom, že služby přepravy a doručovací lhůty budou poskytovány v citelně vyšší kvalitě, jakož i stanovení minimálních cen za poskytované služby správním předpisem.

102 písm. b) Smlouvy FEU, neboť poštovní monopol nebyl schopen nabídnout stejnou kvalitu a rozsah služeb jako soukromí poštovní operátoři.<sup>642</sup>

Komise odůvodnila obě rozhodnutí analýzou relevantních trhů, přičemž dospěla k názoru, že relevantní trh expresních a kurýrních služeb je samostatným oddělitelným trhem od trhu tradičních poštovních služeb, neboť směřuje k uspokojení specifickým potřeb zákazníků a zahrnuje některé dodatečné elementy (rychlost, kvalita doručení, potvrzení doručení), které přispívají k jejich přidané hodnotě, a proto svojí charakteristikou nenáleží k tradičním poštovním službám a nepředstavují tak služby obecného hospodářského zájmu.<sup>643</sup> Podle názoru Komise by měl být monopol v oblasti tradičních poštovních služeb pro národní poštovní operátory dostačující k zajištění finančních prostředků nezbytných pro poskytování služeb obecného hospodářského zájmu. Z toho důvodu považovala rozšíření monopolu na trh expresních a kurýrních služeb za nepřiměřené státní opatření, které nemohlo být ospravedlněno pro použití výjimky čl. 106 odst. 2 Smlouvy FEU.<sup>644</sup>

Přes toto úsilí však byla Komise při legislativních přípravách nucena v mnoha ohledech ustoupit politickému tlaku členských států, např. týkající se jejich přání zahrnout adresné reklamní zásilky či přeshraniční poštovní zásilky do poštovního monopolu.<sup>645</sup> Komise nakonec přijala jejich koncepci politického řešení otevírání trhu poštovních služeb<sup>646 647</sup>.

## 6.2.2 Počáteční legislativní úsilí

Zelená kniha Komise vydaná v roce 1991 byla první oficiální analýzou poštovních služeb, která reagovala na úsilí soukromých poštovních operátorů o vytvoření prosoutěžního poštovního trhu.<sup>648</sup> Zelená kniha tak uváděla několik stěžejních návrhů pro budoucí směřování vývoje trhu poštovních služeb.<sup>649</sup> Kniha předpokládala zavedení následujících principů pro oblast poskytování poštovních služeb:

- garantování dostupných služeb na celém území EU;
- liberalizace doručování přeshraniční pošty a adresných reklamních zásilek;
- regulace dosavadních monopolních veřejných poštovních operátorů;
- ustanovení nezávislých poštovních regulačních úřadů s pravomocemi dohledu nad poštovními službami a cenami za ně;

<sup>642</sup> Rozhodnutí Komise ze dne 20. prosince 1989, o kurýrních službách v Nizozemí, Úř. věst. 1990, L10/47, para 11-14 a rozhodnutí Komise 90/456/EWG, ze dne 1. srpna 1990, o kurýrních službách ve Španělsku, Úř. věst. 1990, L233/19, para 8-11.

<sup>643</sup> Ibid., srov. para 3-4 a para 2-3.

<sup>644</sup> Ibid., srov. para 16 an., a para 13 an.

<sup>645</sup> Komise v Zelené knize z roku 1991 vycházela z koncepce, že adresné reklamní zásilky mají být liberalizovány, neboť představují odlišný relevantní trh od relevantního trhu tradičních poštovních služeb. Srov. Evropská komise, Zelená kniha k vývoji na vnitřním trhu poštovních služeb, Generální ředitelství pro hospodářskou soutěž, COMP (91)476, s. 7.

<sup>646</sup> Srov. Usnesení Rady ministrů ze dne 7. února 1994 o rozvoji poštovních služeb ve Společenství, Úř. věst. 1994, C48/3.

<sup>647</sup> Podrobněji k historii počátečního legislativního úsilí Komise srov. *Schweitzer*, 286 an.

<sup>648</sup> Srov. rovněž počáteční judikatura Soudního dvora v následujících kapitolách.

<sup>649</sup> Evropská komise, Zelená kniha k vývoji na vnitřním trhu poštovních služeb, Generální ředitelství pro hospodářskou soutěž, COMP (91)476.

- zamezování porušování soutěžních pravidel (např. křížové subvencování, zneužívání výše poplatků při doručování přeshraniční pošty)<sup>650</sup>

Následná legislativní aktivita vedla k vydání celkově tří směrnic majících za cíl postupné otevírání trhu poštovních služeb. Legislativní činnost tak může být rozdělena do několika fází, přičemž započala v roce 1997 vydáním první poštovní směrnice:

- (i) směrnice Evropského parlamentu a Rady 97/67/ES ze dne 15. prosince 1997 o společných pravidlech pro rozvoj vnitřního trhu poštovních služeb Společenství a zvyšování kvality služby<sup>651</sup>;
- (ii) sdělení Komise o použití pravidel hospodářské soutěže na poštovní odvětví a o posouzení některých opatření státu týkajících se poštovních služeb;<sup>652</sup>
- (iii) první omezení rezervované oblasti v roce 1999;<sup>653</sup>
- (iv) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/39/ES ze dne 10. června 2002, kterou se mění směrnice 97/67/ES s ohledem na další otevření hospodářské soutěže poštovních služeb Společenství;<sup>654</sup>
- (v) druhé omezení rezervované monopolní oblasti v roce 2003;<sup>655</sup>
- (vi) třetí omezení rezervované monopolní oblasti v roce 2006;<sup>656</sup>
- (vii) 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;<sup>657</sup>
- (viii) plné otevření trhu konkurenci pro 16 členských států představující 95% objemu celého poštovního trhu Unie do 31. prosince 2010;<sup>658</sup>
- (ix) plné otevření trhu konkurenci pro zbývající členské státy (včetně České republiky) do 31. prosince 2012, pokud tyto využijí možnost přechodného období.<sup>659</sup>

<sup>650</sup> Srov. podrobněji in Szyszczak, 159.

<sup>651</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 97/67/ES ze dne 15. prosince 1997 o společných pravidlech pro rozvoj vnitřního trhu poštovních služeb Společenství a zvyšování kvality služby, Úř. věst. 1998 L15/14.

<sup>652</sup> Sdělení Komise o použití pravidel hospodářské soutěže na poštovní odvětví a o posouzení některých opatření státu týkajících se poštovních služeb, Úř. věst. 1998, 98/C39/02.

<sup>653</sup> Čl. 24 první poštovní směrnice.

<sup>654</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/39/ES ze dne 10. června 2002, kterou se mění směrnice 97/67/ES s ohledem na další otevření hospodářské soutěže poštovních služeb Společenství, Úř. věst. 2002, L176/21.

<sup>655</sup> Čl. 2 druhé poštovní směrnice, také čl. 7 odst. 1 první poštovní směrnice ve znění druhé poštovní směrnice.

<sup>656</sup> Čl. 7 odst. 1 první poštovní směrnice ve znění druhé poštovní směrnice.

<sup>657</sup> 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. 2008, L52/3.

<sup>658</sup> Čl. 2 třetí poštovní směrnice.

<sup>659</sup> Čl. 3 třetí poštovní směrnice.



### 6.3 Základní charakteristika první poštovní směrnice

Směrnice<sup>660</sup> vstoupila v platnost 10. února 1997 a byla doplněna Sdělením Komise přijatým na základě zmocnění uvedeném v čl. 106 odst. 3 Smlouvy.<sup>661</sup> Základním cílem směrnice bylo zvýšení intenzity soutěže, jakož i zvýšení kvality na trhu poštovních služeb, při zajištění poskytování všeobecných služeb dostupných všem, tedy služeb obecného hospodářského zájmu ve smyslu ustanovení čl. 106 Smlouvy FEU.

V směrnici se poprvé definoval věcný, hmotnostní a cenový limit pro listovní zásilky, jejichž doručování mohlo být (ale nemuselo) po uvážení členských států vyhrazeno poskytovatelům univerzální služby (všeobecných poštovních služeb) pro zajištění finanční rovnováhy.<sup>662</sup> Takto vyhrazené služby byly definovány jako sběr, třídění, přeprava a dodání zásilek s aktuálním sdělením vnitřního styku, jejichž cena je nižší než pětinasobek veřejného tarifu za listovní zásilku s aktuálním sdělením prvního stupně hmotnosti nejrychlejší standardní kategorie, pokud váží méně než 350 g.<sup>663</sup>

Soukromí poštovní operátoři mohli nabízet doručování poštovních zásilek s hmotností převyšující stanovené limity 350g, přičemž stanovily ceny za takto nabízené poštovní služby podle vlastní cenové politiky.<sup>664</sup> V této oblasti tedy byl poštovní trh liberalizován. Soukromí operátoři však byli dále oprávněni nabízet doručování poštovních zásilek s hmotností pod stanoveným hmotnostním limitem. V tomto případě však jejich cena za poskytnutí takové služby činit více jak pětinasobek základního veřejného tarifu.<sup>665</sup> Tím bylo zabráněno riziku tzv. *creaming off*, neboť poštovním operátorům nebylo právně umožněno nabízet soutěžní ceny, a příliš vysoké ceny vedli zákazníky k využití poštovních služeb nabízené národním poštovním operátorem za nižší regulované ceny.<sup>666</sup>

V míře nezbytné pro zachování univerzální poštovní služby mohly být přeshraniční zásilky a adresné reklamní zásilky v rámci uvedených limitů také vyhrazeny.<sup>667</sup>

Směrnice rovněž vymezovala pojem univerzální služby, jakéhosi minimálního standardu služeb (označované pro oblast poštovních služeb v čl. 3 jako všeobecné služby), jejichž zajištění a přístup pro každého za dostupnou cenu bylo povinností členských států.<sup>668</sup> Vyhrazení služeb mělo za účel zajistit právě financování všeobecných poštovních služeb.

Podle této směrnice jsou členské státy také povinny ustanovit nezávislý národní regulační úřad pro poštovní služby (dále také jen **“poštovní regulátor”**).<sup>669</sup> Neboť jedním

<sup>660</sup> [1998] OJ L15/14.

<sup>661</sup> [1998] OJ C39/2.

<sup>662</sup> Srov. čl. 7 první poštovní směrnice.

<sup>663</sup> Švadlenka, Roth, Elektronický časopis Katedry spojov Žilinské univerzity: Pošta, telekomunikácie a elektronický obchod, II-2009, 72.

<sup>664</sup> Crew, Kleindorfer, Cambell, 199.

<sup>665</sup> Ibid.

<sup>666</sup> Ibid.

<sup>667</sup> Česká republika uvolnila trh adresných reklamních zásilek ještě před vypršením lhůty stanovené ve druhé poštovní směrnici.

<sup>668</sup> Problematika univerzální služby bude podrobně analyzována v následujících kapitolách.

<sup>669</sup> Srov. čl. 22 první poštovní směrnice.

z důvodů pomalého postupu v oblasti liberalizace poštovních služeb bylo podle analýzy Komise přílišná závislost a nedostatek autonomie národních poštovních regulátorů a jejich závislost na exekutivě členských států.<sup>670</sup>

Na rozdíl od telekomunikačního odvětví, stanovila první poštovní směrnice pouze minimální požadavky pro institucionální postavení národních poštovních regulátorů.<sup>671</sup> To je poněkud překvapivé, neboť poštovní regulátor hraje a bude hrát nejdůležitější roli v postupujícím liberalizačním procesu. Z tohoto hlediska však nebylo patrně při jednáních dosaženo shody z důvodů přílišné rozdílnosti úprav členských států. Přesto měla směrnice obsahovat alespoň podrobnější záruky pro poštovního regulátora týkající se zajištění nezávislosti, nestrannosti a transparentních rozhodovacích pravomocí o udělení, omezení a odnětí licence (povolení) pro poskytování poštovních služeb.

Směrnice neobsahovala ani rámec právních záruk pro soukromé operátory, zejména principy nediskriminace v rozhodování, a možnost odvolání proti rozhodnutí národních poštovních regulátorů k odvolacímu orgánu, jehož nestrannost a nezávislost je rovněž institucionálně a právně zajištěna (soud, vyšší správní instance). Třetím nedostatkem směrnice bylo nestanovení obecných povinností pro poštovní regulátory týkající se shromažďování, analýzy a vyhodnocení podstatných tržních informací, jakož i neexistující úprava konzultačních povinností se zúčastněnými stranami v důležitých otázkách vývoje poštovního trhu.<sup>672</sup>

V další části se první poštovní směrnice podrobně zabývala vymezením pravidel a stanovení principu transparentnosti vedení účetnictví poskytovatelů všeobecných poštovních služeb.<sup>673</sup> Smyslem právní úpravy má být zajištění, aby finanční účty byly transparentní a vedené odděleně pro vyhrazené a nevyhrazené služby tak, aby bylo zabráněno využívání zisků z rezervované oblasti pro financování služeb poskytovaných v liberalizované, nevyhrazené oblasti otevřené konkurenci (tzv. křížové subvencování, angl. *cross-subsidizing*, něm. *Quersubventionierung*<sup>674</sup>).<sup>675</sup>

Za zmínku stojí rovněž úprava v čl. 11 první poštovní směrnice, která upravuje povinnost členských států přijmout nezbytná opatření pro zajištění přístupu uživatelů a poskytovatelů všeobecných poštovních služeb do veřejné poštovní sítě za transparentních a nediskriminačních podmínek.<sup>676</sup> Veřejná poštovní síť, jak bude rozebráno níže, představuje nesoutěžní část poštovního odvětví, a může být rovněž považována za tzv. přirozený monopol. Je tedy nutné posoudit, zda budovat paralelně několik poštovních sítí, nebo

<sup>670</sup> K tomu podrobněji in Zelená kniha k rozvoji vnitřního trhu pro poštovní služby, COM (91) 476, červen 1991.

<sup>671</sup> Čl. 22 První poštovní směrnice.

<sup>672</sup> Pro další podrobnosti srov. Study on the Evolution of the Regulatory Model for Postal Services, WIK-Consult červenec 2005, para 2.5, 71, ke stažení na adrese [http://ec.europa.eu/internal\\_market/post/studies\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/post/studies_en.htm).

<sup>673</sup> Srov. čl. 14 první poštovní směrnice.

<sup>674</sup> Srov. uvozovací bod 28 první poštovní směrnice.

<sup>675</sup> Tato problematika bude dále předmětem podrobné analýzy.

<sup>676</sup> Srov. rovněž body 12 a 25 první poštovní směrnice.

zachovat jedinou poštovní síť a zajistit k ní nediskriminační přístup ostatních poštovních operátorů.<sup>677</sup> Tato úprava však také přináší svá rizika, např. při úplném otevření poštovního trhu a změně operátora majícího oprávnění nabízet všeobecné poštovní služby<sup>678</sup> by musel být zajištěn přístup tohoto operátora do veřejné poštovní sítě, aby nedošlo k ohrožení poskytování všeobecných poštovních služeb.<sup>679</sup>

#### 6.4 Základní charakteristika druhé poštovní směrnice

Platnou evropskou úpravu poskytování poštovní služeb představuje první poštovní směrnice ve znění druhé poštovní směrnice z roku 2002.<sup>680</sup> Cílem této směrnice je vytvoření časového plánu na úrovni Unie pro „postupné a řízené otevření trhu listovních zásilek hospodářské soutěži, což poskytne poskytovatelům všeobecné poštovní služby čas zavést další opatření k modernizaci a restrukturalizaci, která jsou nutná k zajištění dlouhodobé životaschopnosti v nových tržních podmínkách“.<sup>681</sup>

V souladu s tímto principem postupného otevírání trhu došlo ke změně čl. 7 první poštovní směrnice, který dále snížil hmotností a cenové limity pro poštovní služby doručování listovních zásilek, které mohou být podle uvážení členských států i nadále vyhrazeny poskytovateli všeobecných poštovních služeb.<sup>682</sup> Došlo tedy k dalšímu rozšíření té části poštovního trhu, která je liberalizovaná, tedy otevřena hospodářské soutěži ze strany soukromých poštovních operátorů.<sup>683</sup> Platí tedy, že soukromí poštovní operátoři mohou nabízet doručování poštovních zásilek s hmotností převyšující stanovené limity 100g (50g od 1. ledna 2006), přičemž stanoví cenu nabízené poštovní služby podle svého uvážení podle vlastní cenové politiky.<sup>684</sup> Soukromí operátoři jsou však oprávněni nabízet rovněž doručování poštovních zásilek s hmotností pod stanovenými hmotnostními limity. V tomto případě však jejich nabízená cena tohoto doručení musí trojnásobně (od 1. ledna 2006 dvaapůlnásobně) převyšovat základní veřejný tarif<sup>685 686</sup>.

<sup>677</sup> Srov. také přehled in Švadlenka, Direct Marketing, březen 2008, 3.

<sup>678</sup> Podle českého práva udělením poštovní licence Českým telekomunikačním úřadem, srov. ustanovení §18 odst. 2 poštovního zákona.

<sup>679</sup> Problematika spojená s přístupem do veřejné poštovní sítě bude dále předmětem podrobné analýzy.

<sup>680</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/39/ES ze dne 10. června 2002, kterou se mění směrnice 97/67/ES s ohledem na další otevření hospodářské soutěže poštovních služeb Společenství, Úř. věst. 2002, L176/21.

<sup>681</sup> Srov. bod 14 odůvodnění druhé poštovní směrnice.

<sup>682</sup> Srov. čl. 7 odst. 1 první poštovní směrnice ve znění druhé poštovní směrnice: „V míře nutné pro zajištění zachování všeobecných služeb mohou členské státy nadále vyhrazovat služby poskytovatelům (poskytovatelům) všeobecných služeb. Tyto služby jsou omezeny na výběr, třídění, přepravu a dodání vnitrostátních listovních zásilek a příchozích přeshraničních listovních zásilek, ať s urychleným dodáním či nikoli, a to v rámci následujících hmotnostních a cenových limitů. Od 1. ledna 2003 je hmotnostní limit 100 gramů a od 1. ledna 2006 je hmotnostní limit 50 gramů. Hmotnostní limit stanovený od 1. ledna 2003 se nepoužije, je-li cena stejná nebo vyšší než trojnásobek veřejné sazby za listovní zásilku prvního stupně hmotnosti nejrychlejší kategorie, a hmotnostní limit stanovený od 1. ledna 2006 se nepoužije, je-li cena stejná nebo vyšší než dvouapůlnásobek této sazby“.

<sup>683</sup> Gramlich, Politische Studien, Juli/August 2007, 96.

<sup>684</sup> Crew, Kleindorfer, Cambell, 199.

<sup>685</sup> Podle definice v čl. 7 první poštovní směrnice ve znění druhé poštovní směrnice jde o veřejnou sazbu za listovní zásilku prvního stupně hmotnosti nejrychlejší kategorie.

<sup>686</sup> Crew, Kleindorfer, Cambell, 199.

Na základě zmocnění v ustanovení §18 odst. 4 poštovního zákona schválila vláda České republiky svým usnesením č. 1565 ze dne 7. prosince 2005 nové nařízení vlády o stanovení rozsahu poštovního oprávnění, uveřejněného ve Sbírce zákonů pod č. 512/2005 Sb., a to s účinností od 1. ledna 2006. Podle tohoto nařízení je držiteli poštovní licence (do roku 2012 České poště, s.p.) vyhrazeno dodávání písemností do 50 g hmotnosti a zároveň do 18 Kč.<sup>687</sup>

Směrnice dále ponechala členským státům možnost v nezbytné míře vyhradit doručování adresných reklamních zásilek<sup>688</sup> a odchozích přeshraničních zásilek poskytovateli všeobecné poštovní služby v rámci stejných hmotnostních a cenových limitů.<sup>689</sup>

Za pozitivum právní úpravy je nutno považovat doplnění čl. 12 o nový odstavec stanovící výslovný zákaz křížového subvencování:

*„křížové dotace všeobecné poštovní služby nespádající do vyhrazené oblasti z příjmů služeb spadajících do vyhrazené oblasti jsou zakázány, kromě případů, kde je to nezbytné ke splnění specifických povinností všeobecné poštovní služby uložených v oblasti hospodářské soutěže; kromě členských států, kde neexistují vyhrazené služby, přijmou národní regulační orgány opatření k tomuto účelu a informují o nich Komisi.“*

Další změny se týkaly především stanovení nových principů při vyřizování reklamací uživatelů poštovních služeb<sup>690</sup>, jakož i čl. 22, který byl doplněn o některé specifické povinnosti národních regulačních orgánů.

## 6.5 Poštovní služby podle evropského práva

Evropské právo řadí poštovní služby mezi služby obecného hospodářského zájmu ve smyslu ustanovení čl. 106 odst. 2 Smlouvy FEU.<sup>691</sup> V předchozích částech jsem dospěl k závěru, že ustanovení čl. 106 odst. 2 Smlouvy má být vykládáno restriktivně<sup>692</sup>, přičemž výjimka z použití evropských soutěžních pravidel se nebude aplikovat na veškeré poskytovatele služeb obecného hospodářského zájmu, nýbrž pouze na poskytovatele tzv. univerzální služby.

<sup>687</sup> V souvislosti s přijetím nového zákona o poštovních službách bylo přijato rovněž nařízení vlády ČR č. 112/2000 Sb., které stanovilo cenové limity na pětinasobek ceny tehdejšího základního tarifu (ve vnitrostátním styku 27,- Kč a v mezinárodním styku 45,- Kč). Tyto limity byly stanoveny v souladu s první poštovní směrnicí. Váhové i cenové limity se pak v ČR snižovaly ještě od 1. května 2004 na 100 gramů a 19,- Kč nařízením vlády č. 305/2003 Sb. Ve výše jmenovaných případech byl hmotnostní limit stanoven nařízením vlády (oproti původnímu stanovení zákonem), aby bylo jednodušší váhové i cenové limity změnit. Další změnou bylo sjednocení cenového limitu z dřívějších dvou (vnitrostátní a mezinárodní) na jeden. Blíže srov. Švadlenka, Roth, Elektronický časopis Katedry spojov Žilinské univerzity: Pošta, telekomunikácie a elektronický obchod, II-2009, 73.

<sup>688</sup> K definici a právnímu režimu doručování adresných reklamních zásilek srov. v následujících kapitolách této práce.

<sup>689</sup> Srov. nové znění čl. 7 odst. 1 první poštovní směrnice.

<sup>690</sup> Srov. nové znění čl. 19 první poštovní směrnice.

<sup>691</sup> Sdělení Komise o službách obecného hospodářského zájmu, Úř. věst. 2001, C 17/4, příloha II.

<sup>692</sup> Ačkoliv v praxi tomu tak není, neboť členské státy jsou oprávněny, také vzhledem ke znění čl. 14 Smlouvy FEU, definovat svoji hospodářskou politiku, jakož i vymezit obsah pojmu služeb obecného hospodářského zájmu, a Komise pouze dohlíží, zda pověřením výlučných nebo zvláštních práv v rámci plnění zvláštních úkolů nedochází k zneužití dominantního postavení, nebo jinému porušení pravidel Smlouvy FEU.

### 6.5.1 Definice poštovních služeb

Podle ustanovení čl. 2 bod 1 poštovní směrnice se poštovními službami v evropském právu rozumí „služby zahrnující výběr, třídění, přepravu a dodávání poštovních zásilek“. Směrnice v čl. 2 bod 6 definuje rovněž poštovní zásilku jako „zásilku s adresou v konečné podobě, ve které má být poskytovatelem všeobecných poštovních služeb dodána. Kromě listovních zásilek jsou to rovněž například knihy, katalogy, noviny, časopisy a poštovní balíky obsahující zboží s obchodní hodnotou či bez obchodní hodnoty.“ Konečně směrnice definuje v čl. 2 bodu 7 pojem *listovní zásilky*. Listovní zásilkou se rozumí „sdělení v písemné formě na jakémkoliv fyzickém nosiči, které má být dopraveno a dodáno na adresu uvedenou odesílatelem na zásilce samé nebo na jejím obalu. Knihy, katalogy, noviny a časopisy se nepovažují za listovní zásilky.“

### 6.5.2 Definice univerzální služby

Tradičně bylo v diskrečním uvážení jednotlivých členských států, aby s ohledem na politické, sociální, hospodářské a technologické podmínky stanovili rozsah takové univerzální služby<sup>693</sup>. Vydáním evropských směrnic však členské státy legislativně spolupracují s Evropskou komisí, neboť základní rámec a rozsah univerzálních služeb je pro jednotlivá sektorová odvětví vymezen v evropské směrnici.<sup>694</sup> Směrnice definují univerzální službu ve vztahu k charakteru služby, která má být poskytována na celém vnitřním trhu, jakož i ve vztahu k minimálním standardům a kvalitě takové služby.<sup>695</sup> Role evropského rámce je stanovit minimum univerzální služby, přičemž dohled nad dodržování těchto pravidel je svěřen Komisi. Členské státy jsou však podle směrnice oprávněny definovat a zajistit poskytování univerzální služby ve vyšším standardu než je stanoveno ve směrnici.<sup>696</sup>

Univerzální poštovní služba, ve směrnici označovaná jako všeobecné poštovní služby, byla v původně přijaté poštovní směrnici z roku 1997 definovaná následujícím způsobem:

- i. trvalé poskytování poštovní služby ve stanovené kvalitě na všech místech na jejich území za odstupné ceny pro všechny uživatele.
- ii. hustota styčných míst a přístupových míst vyhovuje potřebám uživatelů

<sup>693</sup> Blum, Logue, 175.

<sup>694</sup> Např. čl. 3 První poštovní směrnice v konsolidovaném znění; Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/22/ES ze dne 7. března 2002 o univerzální službě a právech uživatelů týkajících se sítí a služeb elektronických komunikací (směrnice o univerzální službě), Úř. věst. 2002, L108/51. Srov. i Blum, Logue, 24.

<sup>695</sup> Rozsah a kvalita služby se v čase mění v důsledku technologického rozvoje, jako i rozvoje společnosti a očekávání a standard spotřebitelů.

<sup>696</sup> Blum, Logue, 176.

- iii. zajištění v každém pracovním dnu a nejméně pětkrát týdně<sup>697</sup>, s výjimkou okolností nebo zeměpisných podmínek považovaných národním regulačním orgánem za mimořádné, přinejmenším jeden výběr, jedno dodání do domu každé fyzické nebo právnické osoby
- iv. univerzální služba zahrnuje přinejmenším:
  - výběr, třídění, přepravu a dodání poštovních zásilek do 2 kg;
  - výběr, třídění, přepravu a dodání poštovních balíků do 10 kg;
  - služby doporučených a cenných zásilek.<sup>698</sup>
- v. všeobecné služby podle tohoto článku zahrnují vnitrostátní i přeshraniční služby.

Dodatečná výkladová pravidla pojmu všeobecné poštovní služby obsahuje rovněž Sdělení Komise z roku 1998. Všeobecná služba podle něj nezahrnuje „*poskytování vlastními silami, což je poskytování poštovních služeb fyzickou nebo právnickou osobou (včetně sesterských organizací nebo dceřiných společností), která je původcem zásilky*“.<sup>699</sup> Dále podle Sdělení Komise všeobecná služba nezahrnuje „*v souladu s praxí v mnoha členských státech takové poštovní zásilky, protože tvoří totožné kopie stejného písemného sdělení, nezměněné doplňky, škrty nebo údaje jinými než jméno adresáta a jeho adresa. Takovými zásilkami jsou časopisy, noviny, tištěné periodické katalogy, stejně jako zboží nebo dokumenty tyto zásilky doprovázející a vztahující se k nim*“.<sup>700</sup>

Definice uvedené v čl. 3 směrnice představuje „*minimum minimálního standardu*“ (univerzální služby), který byly členské státy povinny zajistit na svém území za dostupnou cenu každému, kdo o tuto službu projevil zájem. Členské státy jsou však oprávněny upravit tento minimální standard šířeji než je minimum požadované směrnicí. Mohou tak např. stanovit, že univerzální službou má být výběr, třídění, přepravu a dodání poštovních zásilek do 3 kg, a ne pouze do 2 kg. Dále také platí, že všechny ostatní poštovní služby, které netvoří obsah minima univerzální služby a jsou na území jednotlivých členských států nabízeny zákazníkům, např. doručování poštovních balíků s váhou nad 10 kg nemusí být dosažitelné pro všechny zákazníky, kteří o tuto službu projeví zájem, na základě stejně dostupných podmínek v rámci území celé Unie.<sup>701</sup> Koncept univerzální služby je veden snahou zajistit minimální kvalitu poštovních služeb na celém území Unie. Za druhé může

<sup>697</sup> Všimněme si použití gramatického výrazu „*nejméně*“ a „*přinejmenším*“ ponechávající rovněž členskému státu na úvaze, zda upraví ve svém právním řádu vyšší minimální standard než je ten, požadovaný směrnicí.

<sup>698</sup> Čl. 3 odst. 5 původní směrnice dále stanovil, že národní regulační orgány mohou zvýšit hmotnostní limit pro pokrytí všeobecnými službami u poštovních balíků až na hmotnost nepřesahující 20 kg a mohou stanovit zvláštní opatření pro dodávání těchto balíků do domu. Tím byla členským státům ponechána možnost stanovit vyšší standard univerzální služby vůči minimu stanovenému ve směrnici.

<sup>699</sup> Sdělení Komise o použití pravidel hospodářské soutěže na poštovní odvětví a o posouzení některých opatření státu týkajících se poštovní služeb, Úř. věst. 1998, C 39/02, bod 2.3.

<sup>700</sup> Ibid., bod 2.3.

<sup>701</sup> Geradin 2000, 138.

v důsledku rozdílů v kvalitě a dostupnosti služeb dojit k vytvoření nových bariér (angl. *border effect*) mezi členskými státy.<sup>702</sup>

### 6.5.3 Vyhrazené a nevyhrazené služby

S pojmem univerzální služby úzce souvisí rovněž koncept *vyhrazených* a *nevyhrazených* služeb.

Vyhrazené služby jsou službami, které jsou vyňaty ze soutěže. Jde tedy o monopolní poskytování těchto služeb. Zahrnují ty služby v rámci univerzálních služeb, které mají být vyloučeny z liberalizačního procesu, nejsou otevřené volné hospodářské soutěži, ale naopak předmětem monopolního poskytování poskytovatelem univerzální služby, popř. jsou poskytovány v režimu zvláštních nebo výlučných práv tak, aby bylo poskytování univerzální služby zajištěno v podmínkách finanční rovnováhy.

Vymezení monopolního poskytování tzv. vyhrazených služeb může jít pouze tak daleko, do jaké míry je to nezbytné k finančnímu zabezpečení poskytování univerzální služby regulovanými cenami z monopolních zisků.<sup>703</sup> Tedy, aby, ve světle judikatury Soudního dvora, nedošlo k ohrožení „*ekonomické rovnováhy poskytování služeb obecného hospodářského zájmu veřejným operátorem*“.<sup>704</sup> Vyhrazené služby, rovněž někdy označovány jako *základní služby*, jsou odlišené od ostatních služeb, včetně tzv. *nových služeb*, které jsou *nevyhrazenými službami*, jejich poskytování nemůže být předmětem monopolních, zvláštních či výlučných práv, a musí tedy být otevřeny hospodářské soutěži.<sup>705</sup>

#### 6.5.3.1 Úprava ve směrnici č. 97/67

Vymezení služeb, které mohou být vyhrazeny<sup>706</sup>, tj. být předmětem monopolního poskytování za účelem zajištění finanční a ekonomické rovnováhy poskytování univerzálních služeb, je stanoveno v čl. 7 směrnice, přičemž tyto služby zahrnují:

- výběr, třídění, přeprava a dodání vnitrostátních listovních zásilek, ať s urychleným dodáním či nikoli, jejichž cena je nižší než pětinasobek veřejné sazby za listovní zásilku prvního hmotnostního stupně nejrychlejší standardní kategorie, pokud taková kategorie existuje, váží-li méně než 350g, [tzv. tarif (a)]<sup>707</sup>;

<sup>702</sup> Geradin 2002, 93.

<sup>703</sup> Blum, Logue, 177.

<sup>704</sup> Case C-320/91, Corbeau, Sb. SD 1993, I-2533, para 19.

<sup>705</sup> Blum, Logue, 177.

<sup>706</sup> Srov. rovněž název kapitoly 3 směrnice: „Harmonizace služeb, které mohou být vyhrazeny“. Neboť členské státy nejsou povinny vyhradit žádnou službu monopolnímu poskytování, a mohou celé odvětví poštovních služeb otevřít soutěži.

<sup>707</sup> Základním principem směrnice, který představuje kompromis mezi členskými státy, je pozvolné zužování rozsahu poštovních služeb, které mohou být vyhrazeny monopolnímu poskytování. Čl. 7 odst. 3 zní: „Jako další krok k dotvoření vnitřního trhu

- dodání příchozích i odchozích přeshraničních zásilek a adresných reklamních zásilek.

Názorný je v tomto směru přehled univerzálních služeb a služeb nespádajících do obsahu univerzální služby ke stavu podle právní úpravy První poštovní směrnice z roku 1997 zpracované autory *Blumem a Loguem*<sup>708</sup>:

Služby nespádající do pojmu univerzální služby, tzn. nemusí být dostupné všem spotřebitelům, kteří o ni projeví zájem, za dostupných a přiměřených podmínek na území celého členského státu	Nevyhrazené služby, otevřené hospodářské soutěži	<ul style="list-style-type: none"> <li>- doručování knih, katalogů, novin a jiných periodik s hmotností nad 2kg</li> <li>- poštovní balíčky s hmotností nad 10kg</li> <li>- expresní zásilky</li> <li>- výměna dokumentů</li> <li>- nové služby</li> </ul>
Univerzální služby, tj. poštovní služby minimální stanovené kvality dostupné všem	Nevyhrazené služby, otevřené hospodářské soutěži	<ul style="list-style-type: none"> <li>- doručování písemností s hmotností nad 350g a/nebo nad hranicí tarifu (a)</li> <li>- doručování knih, katalogů, novin a jiných periodik s hmotností do 2kg</li> <li>- poštovní balíčky s hmotností do 10kg</li> </ul>
	Vyhrazené/základní služby, které mohou být vyhrazeny monopolu	<ul style="list-style-type: none"> <li>- doručování listovních zásilek s hmotností do 350g za cenovou sazbu do výše pětinasobku veřejného tarifu pro listovní zásilku v první hmotnostní kategorii [označovanou jako tarif (a)]</li> <li>- dodání příchozích a odchozích přeshraničních zásilek</li> <li>- dodání adresných reklamních zásilek</li> </ul>

Tabulka č. 2: Vyhrazené a nevyhrazené služby, přehled. Podle stavu podle první poštovní směrnice 1997

Z uvedeného přehledu předchozí právní úpravy je možné učinit několik následujících závěrů. (1) Univerzální služby, kryjící základní poštovní služby minimálního standardu, musí být poskytovány všem za stejných a dostupných podmínek. Univerzální služby zahrnují vyhrazené (rezervované) služby, ale i částečně nevyhrazené služby, které jsou již

*poštovních služeb rozhodnou Evropský parlament a Rada nejpozději do 1. ledna 2000, aniž jsou dotčeny pravomoci Komise, o další postupné a řízené liberalizaci poštovního trhu, zejména s ohledem na liberalizaci přeshraničních a adresných reklamních zásilek, a o dalším přezkoumání cenových a hmotnostních limitů, s účinkem od 1. ledna 2003, s ohledem na vývoj, zejména hospodářský, sociální a technologický, do uvedeného dne, a rovněž s ohledem na finanční rovnováhu poskytovatele nebo poskytovatelů všeobecných služeb s ohledem na další sledování cílů této směrnice.* Zúžení rozsahu služeb, které mohou být vyhrazeny, bylo provedeno postupně novelami první poštovní směrnice. Jde o Směrnici Evropského parlamentu a Rady 2002/39/ES ze dne 10. června 2002, Úř. věst. 2002, L176/21 a směrnici Evropského parlamentu a Rady 2008/6/ES ze dne 20. února 2008, Úř. věst. 2008, L52/3. Příslušná ustanovení druhé jmenované směrnice musí být členskými státy transponována do 31. prosince 2010, přičemž některé státy (mezi nimi Česká republika) získaly odklad do 31. prosince 2012.

<sup>708</sup> Převzato z *Blum, Logue*, 178.



liberalizovány a uplatňují se na ně soutěžní pravidla. Z toho vyplývá, že ne všechny služby, které Komise a členské státy považují za základní (univerzální), mohou být vyhrazeny poštovnímu monopolu. Např. poštovní služby doručování poštovních balíků o hmotnosti do 10 kg mohou být poskytovány pouze v rámci soutěže s ostatními poštovními operátory.<sup>709</sup>

(2) Z přehledu je dále patrné, že poskytování některých služeb může být přechodně vyhrazeno poštovnímu monopolu.<sup>710</sup> Jedná se doručování listovních zásilek s hmotností do 350 g za cenovou sazbu do výše pětinasobku veřejného tarifu pro listovní zásilku v první hmotností kategorii [označovanou jako tarif (a)], které podle výslovného ustanovení směrnice rovněž zahrnují přeshraniční příchozí zásilky a doručování adresných reklamních zásilek.<sup>711</sup> Čl. 7 odst. 3 však stanoví, že od 1. ledna 2003 mohly být přeshraniční zásilky a doručování adresných reklamních zásilek překvalifikovány z vyhrazených na nevyhrazené služby (avšak stále v rámci univerzální služby). Podle uvážení Komise nebude již po této době nutné pro zajištění ekonomické stability poskytování univerzálních služeb jako celku ponechat výše uvedené univerzální služby výlučně poštovnímu monopolu.<sup>712</sup>

(3) Poskytování služeb *expresních zásilek* jsou poštovní služby nespádající do univerzální služby a tudíž ani nemohou být vyhrazeny výlučně poštovnímu monopolu. Jde tedy o služby, jejichž poskytování nemusí být dostupné všem zákazníkům za přiměřenou dostupnou cenu na celém území členského státu. Mohou tak být nabízeny a poskytovány pouze velkým společnostem, bonitním zákazníkům, pouze ve větších městech, nebo pouze v některé dny a hodiny.<sup>713</sup> Ceny takto poskytovaných služeb však musí být vyšší, než je pětinasobek veřejného tarifu pro listovní zásilku v první hmotností kategorii [označovanou jako tarif (a)]. Podle bodu 18 směrnice zásadní rozdíl mezi expresními zásilkami a všeobecnými poštovními službami (univerzální službou) je spatřován v přidané hodnotě (v jakékoliv formě, např. kvalita, rychlost doručení, doba poskytování služby) poskytované expresními službami a vnímané zákazníky.

K tomu Sdělení Komise dále uvádí, že *„se expresní zásilková služba vyznačuje poskytováním některých nebo všech níže uvedených doplňkových služeb: záruka dodání ke stanovenému dni, sběr zásilek na adrese odesílatele, předání adresátovi do vlastních rukou, možnost změny místa určení a adresáta během přepravy, potvrzení o doručení pro*

<sup>709</sup> Čl. 3 odst. 4 směrnice.

<sup>710</sup> To závisí na vůli členských států ponechat po dovolenou dobu některé služby dosavadnímu poštovnímu monopolu.

<sup>711</sup> Podle čl. 2 bod 8 se adresnými reklamními zásilkami rozumí: „rozumí sdělení tvořená výhradně reklamními, obchodními nebo propagačními materiály, obsahující zprávu s totožným obsahem, kromě jména adresáta, adresy a identifikačního čísla, jakož i dalších proměnných neměnných povahu zprávy, zasílaná značnému počtu adresátů, která mají být dopravena a dodána na adresu uvedenou odesílatelem na zásilce samé nebo na jejím obalu. Národní regulační orgány upřesní v jednotlivých členských státech pojem „značný počet adresátů“ a uveřejní odpovídající definici. Účty, faktury, finanční výpisy a jiná neidentická sdělení se nepovažují za adresné reklamní zásilky. Sdělení spojující adresnou reklamní zásilku s jinou zásilkou v jednom obalu se nepovažuje za adresnou reklamní zásilku. Adresné reklamní zásilky zahrnují přeshraniční i vnitrostátní adresné reklamní zásilky“. Čl. 2 bod 11 definuje přeshraniční zásilky jako „zásilky z jiného členského státu nebo do jiného členského státu nebo z třetí země nebo do třetí země.“

<sup>712</sup> Srov. první poštovní směrnice, bod 19.

<sup>713</sup> Srov. Blum, Logue, 179.

*odesílatele, kontrola a sledování [tzv. track and trace service, pozn. aut.], osobní služba zákazníkům a nabídka škály služeb podle požadavků“.*<sup>714</sup>

Jde-li dále o nevyhrazenou službu, znamená to, že poskytování takové služby není vyhrazeno pouze poskytovateli všeobecných služeb (ve většině případů dosavadní státní poštovní monopol), nýbrž je otevřeno volné soutěži. Poštovní monopol tedy není oprávněn k využití zisků z oblasti vyhrazených (monopolních) služeb k dotaci ztrátových oblastí nevyhrazených služeb formou křížového subvencování<sup>715</sup> Bod 28 směrnice totiž stanoví, že „oddělené účty pro jednotlivé vyhrazené a nevyhrazené služby jsou nezbytné ke zprůhlednění skutečných nákladů jednotlivých služeb a k zajištění, aby subvencování ztrát nevyhrazeného odvětví ziskem z vyhrazeného odvětví nepříznivě neovlivňovalo podmínky hospodářské soutěže v nevyhrazeném odvětví.“<sup>716</sup>

Skutečnost, že Unie v evropské směrnici pro poštovní služby definovala určité služby jako nevyhrazené a jiné jako vyhrazené<sup>717</sup>, významně snížila rozhodovací pravomoci jednotlivých členských států, protože tyto jsou oprávněny sice rozšířit rozsah univerzální služby, tedy minimálního standardu, který má být poskytován na celém teritoriu, nejsou však oprávněny rozšířit rozsah rezervovaných služeb.<sup>718</sup>

Tuto problematiku je možná názorně ilustrovat na případě *Minitel France*.<sup>719</sup> France Telecom se rozhodl, že služba minitel (internetové připojení) bude nabízena jako služba na celém území Francie za dostupnou cenu a připojovací zařízení bude dodáváno zadarmo. Jedná se tedy o službu charakteristikou odpovídající univerzální službě. Francie vyjádřila přání zahrnout tuto službu, jako univerzální službu do vyhrazených služeb tak, aby její poskytování a rozvoj mohl být financován z jiných ziskovějších sektorů rezervovaných služeb. Komise však na druhé straně musí posoudit, zda se jedná o službu obecně požadovanou a dostupnou na celém území všech členských států, pokud by dospěla k závěru, že ne všechny členské státy si mohou dovolit poskytovat takovou službu na celém jejich území za dostupných podmínek, může sice Francie poskytovat službu minitel jako službu univerzální na celém svém území, ale nemůže tuto službu vyhradit jedinému operátorovi. Rovněž dále nemůže tuto službu dotovat v rámci křížového subvencování ze zisků za poskytování jiných vyhrazených služeb.<sup>720</sup>

Služby, které mohou členské státy vyhradit poštovnímu monopolu, jsou uvedeny v čl. 7 poštovní směrnice. Toto ustanovení je pro členské státy zavazující. Členské státy nejsou při

<sup>714</sup> Sdělení Komise o použití pravidel hospodářské soutěže na poštovní odvětví a o posouzení některých opatření států týkajících se poštovní služeb, Úř. věst. 1998, C 39/02, bod 2.3.

<sup>715</sup> K opatřením s tím související srov. 14 an. směrnice.

<sup>716</sup> Problematika financování univerzální služby, jakož i souvisejícího křížového subvencování bude podrobně rozvedena v následujících částech této práce.

<sup>717</sup> Resp. jako služby, které je možné podle uvážení členských států vyhradit.

<sup>718</sup> Blum, Logue, 179.

<sup>719</sup> Podrobněji k problematice srov. Kessler, D-Lib Magazine, 1995/12, s 1.

<sup>720</sup> Blum, Logue, 180.

vymezení vyhrazených služeb poštovnímu monopolu v národním právním řádu oprávněny, tento seznam možných vyhrazených služeb rozšířit. Výjimku tvoří výjimečné případy, např. pokud by členský stát neměl dostatečné prostředky k poskytování univerzálních služeb (všeobecných poštovních služeb).<sup>721</sup> Členský stát však nese důkazní břemeno týkající se jeho potřeby rozšířit oblast vyhrazených služeb, což se však zdá být nepravděpodobné.<sup>722</sup>

### 6.5.3.2 Úprava ve směrnici č. 2002/39

První poštovní směrnice z roku 1997<sup>723</sup> stanovila zákonný rámec pro poštovní odvětví v Unii včetně opatření k zaručení všeobecných poštovních služeb a stanovení maximálních limitů vyhrazených poštovních služeb, které členské státy mohou pro své poskytovatele všeobecných poštovních služeb stanovit s ohledem na zachování všeobecné poštovní služby, a časový plán pro postupné zužování vyhrazených služeb.<sup>724</sup>

Cílem první novely první poštovní směrnice bylo podle odůvodnění vymezení časového plánu pro postupné a řízené otevření trhu listovních zásilek hospodářské soutěži, což má poskytnout všem poskytovatelům všeobecné poštovní služby čas zavést další opatření k modernizaci, restrukturalizaci a zvýšení efektivity a konkurenceschopnosti, která jsou nutná k zajištění dlouhodobé životaschopnosti v nových tržních podmínkách.<sup>725</sup>

V této směrnici došlo k dalšímu zúžení rozsahu poštovních služeb, které mohou být vyhrazeny. Předmětem monopolního poskytování poštovních služeb jsou služby uvedené v novele nově definovaným čl. 7 směrnice:

*„(1) V míře nutné pro zajištění zachování všeobecných služeb mohou členské státy nadále vyhrazovat služby poskytovateli (poskytovatelům) všeobecných služeb. Tyto služby jsou omezeny na výběr, třídění, přepravu a dodání vnitrostátních listovních zásilek a příchozích přeshraničních listovních zásilek, ať s urychleným dodáním či nikoli, a to v rámci následujících hmotnostních a cenových limitů. Od 1. ledna 2003 je hmotnostní limit 100 gramů a od 1. ledna 2006 je hmotnostní limit 50 gramů. Hmotnostní limit stanovený od 1. ledna 2003 se nepoužije, je-li cena stejná nebo vyšší než trojnásobek veřejné sazby za listovní zásilku prvního stupně hmotnosti nejrychlejší kategorie, a hmotnostní limit stanovený od 1. ledna 2006 se nepoužije, je-li cena stejná nebo vyšší než dvouapůlnásobek této sazby [..].“*

<sup>721</sup> Blum, Logue, 180.

<sup>722</sup> Některé členské státy se spolu s dosavadními poštovními operátory snaží najít jinou cestu pro rozšíření poštovního monopolu, zejména využitím nedokonalé právní definice pojmu „nových poštovních služeb“, která bude analyzována v jiných částech této práce.

<sup>723</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 97/67 ze dne 15. prosince 1997 o společných pravidlech pro rozvoj vnitřního trhu poštovních služeb Společenství a zvyšování kvality služeb, Úř. věst. 1998, L15/14.

<sup>724</sup> Srov. bod 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/39/ES ze dne 10. června 2002, Úř. věst. 2002, L176/21. Označovaná dále v textu také jako „druhá poštovní směrnice“.

<sup>725</sup> Ibid., bod 14 směrnice. Odůvodnění směrnice rovněž dále vychází z postupného přístupu *spočívající v přechodných fázích, které představují zásadní, ale řízené otevření trhu, následovaný přezkumem a návrhem, který případně potvrdí rok 2009 jako termín dosažení vnitřního trhu poštovních služeb nebo na základě výsledků přezkumu určí jiný vhodný postup k dosažení tohoto cíle.*

*V míře nutné pro zajištění poskytování všeobecné poštovní služby mohou být adresné reklamní zásilky nadále vyhrazené v rámci stejných hmotnostních a cenových limitů. V míře nezbytné pro zajištění poskytování všeobecné poštovní služby, například pokud již byly určité úseky poštovní činnosti liberalizovány nebo vzhledem k určitým charakteristikám specifickým pro poštovní služby v členském státě, mohou být odchozí přeshraniční zásilky nadále vyhrazené v rámci stejných hmotnostních a cenových limitů.“*

Výkladem nového ustanovení, lze dospět k následujícímu rozlišení služeb, které mohou být předmětem monopolního poskytování:

- výběr, třídění, přeprava a dodání vnitrostátních listovních zásilek, ať s urychleným dodáním či nikoli, jejichž cena je nižší než trojnásobek veřejné sazby za listovní zásilku prvního hmotnostního stupně nejrychlejší standardní kategorie, pokud taková kategorie existuje, váží-li méně než 100g, [tzv. tarif (a)]<sup>726</sup>;
- dodání odchozích přeshraničních zásilek a adresných reklamních zásilek v rámci stanovených hmotnostních limitů.

Pro názornost vyjdeme z původní tabulky upravené podle směrnice 2002/39/ES, která mění první poštovní směrnici z roku 1997:

Služby nespádající do pojmu univerzální služby, tzn. nemusí být dostupné všem spotřebitelům, kteří o ni projeví zájem, za dostupných a přiměřených podmínek na území celého členského státu	Nevyhrazené služby, otevřené hospodářské soutěži	<ul style="list-style-type: none"> <li>- doručování knih, katalogů, novin a jiných periodik s hmotností nad 2kg</li> <li>- poštovní balíčky s hmotností nad 10kg</li> <li>- expresní zásilky</li> <li>- výměna dokumentů</li> <li>- nové služby</li> </ul>
Univerzální služby, tj. poštovní služby minimální stanovené kvality dostupné všem	Nevyhrazené služby, otevřené hospodářské soutěži	<ul style="list-style-type: none"> <li>- doručování písemností s hmotností nad 100g a/nebo nad hranicí tarifu (a)</li> <li>- doručování knih, katalogů, novin a jiných periodik s hmotností do 2kg</li> <li>- poštovní balíčky s hmotností do 10kg</li> <li>- doručení odchozích přeshraničních zásilek</li> </ul>
	Vyhrazené/základní služby,	<ul style="list-style-type: none"> <li>- doručování listovních zásilek s hmotností do 100g za cenovou sazbu do</li> </ul>

<sup>726</sup> Od 1. ledna 2006 jsou členské státy povinny snížit hmotnostní limit na 50 gramů. Ustanovení čl. 7 navíc stanoví, že hmotnostní limit stanovený od 1. ledna 2003 se nepoužije, je-li cena stejná nebo vyšší než trojnásobek veřejné sazby za listovní zásilku prvního stupně hmotnosti nejrychlejší kategorie, a hmotnostní limit stanovený od 1. ledna 2006 se nepoužije, je-li cena stejná nebo vyšší než dvouapůlnásobek této sazby. Tzn., že soukromí poštovní operátoři mohou poskytovat doručovací služby zásilek s hmotností větší než stanovený hmotnostní limit za nižší ceny než jsou stanovené cenové limity, jakož i doručovací služby lehčích zásilek avšak v tomto případě za cenu přesahující stanovené cenové limity.

	které mohou být vyhrazeny monopolu	výše třinásobku veřejného tarifu pro listovní zásilku v první hmotnosti kategorii [označovanou jako tarif (a)] (od 1.1.2006 sníženo na 50g a dvouapůlnásobek veřejného tarifu) - dodání příchozích přeshraničních zásilek - dodání adresných reklamních zásilek
--	------------------------------------	---

Tabulka č. 3: Vyhrazené a nevyhrazené služby, přehled. Podle stavu podle druhé poštovní směrnice ve znění k roku 2002

Z právní úpravy podle druhé poštovní směrnice (2002) jsou patrné následující principy.

(1) Dochází k postupnému snižování hmotnosti listovních zásilek a ceny za tyto služby, jejichž doručování může být vyhrazeno poštovnímu monopolu. Z původních 350g na 100g od 1. ledna 2003, resp. na 50g od 1. ledna 2006. Zároveň se snižuje cena, za kterou i soukromí poštovní operátoři mohou nabízet doručování listovních zásilek s hmotností pod 100g (50g od 1. ledna 2006).<sup>727</sup> Snižování bylo provedeno z pětinásobku veřejného tarifu pro listovní zásilku v první hmotnostní kategorii na trojnásobek (resp. dvouapůlnásobek od 1. ledna 2006). Platí tedy, že soukromí poštovní operátoři mohou nabízet doručování listovních zásilek s hmotností přesahující stanovené hmotnostní limity za jimi stanovenou cenu, nebo poskytovat doručení listovních zásilek s hmotností pod stanovenými hmotnostními limity, v tomto případě však za cenu vyšší než je trojnásobek (resp. dvouapůlnásobek od 1. ledna 2006) základního veřejného tarifu.<sup>728</sup>

(2) Vázání cenového limitu nikoliv na pevnou částku, ale na násobek národního veřejného tarifu, poskytuje větší prostor členských států pro zohlednění sociální a ekonomické úrovně obyvatel, které se stále podstatně liší v jednotlivých členských státech. Jiná bude dostupná cena pro spotřebitele v Německu či Lucembursku, jiná pak v Litvě či Rumunsku. Stanovení výše tarifu tak směrnice ponechává na uvážení jednotlivých členských států.<sup>729</sup>

(3) Zúžení segmentu poštovních služeb, které může být vyhrazeno poskytovateli všeobecných poštovních služeb, z logiky věci znamená ukrojení části monopolních zisků, které mohou být použity na financování těchto služeb. K tomu Komise v bodu 17 druhé poštovní směrnice uvádí, že „obyčejné listovní zásilky vážící 50 až 350 gramů se na celkových poštovních příjmech poskytovatelů všeobecné poštovní služby ve Společenství [nyní Evropské Unie, pozn. aut.] v průměru podílí přibližně 16 %, z čehož 9 % odpovídá obyčejným listovním zásilkám vážícím 100 až 350 gramů. Odchozí přeshraniční listovní zásilky vážící méně než 50 gramů činí v průměru přibližně další 3 % z celkových poštovních

<sup>727</sup> Crew, Kleindorfer, Cambell, 199.

<sup>728</sup> Ibid.

<sup>729</sup> Geradin, 2002, 106.

*příjmů poskytovatelů všeobecné poštovní služby*.<sup>730</sup> Snížení objemu financí v důsledku ztráty části monopolního zisku by mělo být ovšem podle Komise kompenzováno nárůstem poptávky ve vyhrazeném sektoru v důsledku ekonomického rozvoje, a rovněž tlaky na zvyšování efektivnosti poskytování vyhrazených služeb (snižování počtu zaměstnanců, zvyšování efektivnosti pracovníků, reorganizace a snížení počtu poštovních poboček atp.).

(4) Oproti úpravě z roku 1997 došlo k částečné liberalizaci služeb poskytování přeshraničních zásilek. Druhá poštovní směrnice předvídá otevření trhu odchozích přeshraničních zásilek, který v obratu poskytovatelů všeobecných poštovních služeb představoval zhruba 3% z celkových poštovních příjmů. Odchozí přeshraniční zásilky jsou takové, které jsou dány k přepravě v jednom členském státě a zasílány adresátovi v jiném členském státě (ve třetí zemi). Tyto zásilky tedy mohou vybírat, třídit a přepravovat všichni na tomto trhu činní poštovní operátoři.<sup>731</sup> Tato služby již není dále vyhrazena veřejnému poštovnímu operátorovi.

(5) Adresné reklamní zásilky (angl. *direct mail*) nebyly druhou poštovní směrnicí liberalizovány, a státy tak mohly vyhradit jejich poskytování poštovnímu monopolu. Vzhledem k tomu, že představují rychle se rozvíjející oblast poskytování poštovních služeb, byl trh adresných reklamních zásilek v šesti členských státech liberalizován již v době vydání druhé poštovní směrnice, přičemž řada dalších členských států (mezi nimi i Česká republika) je krátce na to následovala.

Adresná reklamní zásilka definovaná v čl. 2 bod 8 první poštovní směrnice naplňuje znaky poštovní zásilky definované v čl. 2 bod 6 tamtéž. Podle ustanovení bodu 2.3 Sdělení spadá adresná reklamní zásilka rovněž pod definici listovních zásilek, ačkoliv neobsahuje osobní zprávy.<sup>732</sup> A vzhledem k definici všeobecných poštovních služeb, je rovněž řazena do univerzálních služeb, jejichž poskytování má být zajištěno na celém teritoriu za dostupných podmínek všem, kteří o ni projeví zájem.<sup>733</sup> Toto řazení podle definice evropské směrnice je přinejmenším sporné. Všeobecná (univerzální) poštovní služba má představovat základní nezbytné, či esenciální minimum dostupné každému, tedy fyzickým i právnickým osobám, za dostupnou cenu, přičemž dochází k uspokojování základních „komunikačních“ potřeb. V praxi poskytovatelů poštovních služeb (v ČR jde zejména o Českou poštu, s.p., a soukromé poštovní operátory Mediaservis a TNT Post) jsou však tyto služby namířeny zejména k obchodním společnostem pro reklamní účely a oslovování zákazníků.

Tomu také svědčí strategii poštovních operátorů (např. služba České pošty „*Pošta pro firmy*“, v jejímž rámci otevřela stejnojmenné webové stránky, kde mj. slibuje dodávky o sobotách, nedělích a o svátcích, podobně služba společnosti Mediaservis „*MediaMail*“

<sup>730</sup> Srov. znění bodu 17 druhé poštovní směrnice.

<sup>731</sup> Srov. bod 20 druhé poštovní směrnice.

<sup>732</sup> Sdělení Komise o použití pravidel hospodářské soutěže na poštovní odvětví a o posouzení některých opatření státu týkajících se poštovních služeb, Úř. věst. 1998, C 39/02, bod 2.3.

<sup>733</sup> Srov. čl. 3 první poštovní směrnice. Rovněž *Blum, Logue*, 179.

rovněž nabízená 7 dní v týdnu.). Podobně je tato služba orientovaná i v jiných členských státech. Sama Komise ve Sdělení doslova uvádí, že

*„adresná reklamní zásilka reaguje na potřeby určitých provozovatelů, pokud jde o služby obchodních sdělení jako doplněk reklamy ve sdělovacích prostředcích. Odesílatelé adresných reklamních zásilek navíc nepotřebují nutně tak krátké dodací lhůty, jaké požadují zákazníci služeb na výše popsaných trzích [expresních zásilek, pozn. aut.], kteří platí poplatek za expresní dodání.“<sup>734</sup>*

Není tak zřejmé, proč Komise zařadila tuto službu do univerzální služby, kterou bylo možno i podle druhé poštovní směrnice vyhradit. Patrně tu hrál roli tlak členských států, které chtěly zajistit lukrativní monopolní zisky z této rychle se rozvíjející oblasti pro národní poštovní monopoly.

Po provedení liberalizace je patrné, že tržní síly přispívají ke snižování ceny za takové služby a vedou rovněž k jejich rozvoji a vylepšení.<sup>735</sup> Některé odhady pro Českou republiku uvádějí, že ceny za tyto služby klesly po zavedení konkurence až o 30%.<sup>736</sup> Na konkrétním případě lze rovněž ukázat, že konkurence vede k zvyšování kvality a rozsahu základní služba doručení adresných reklamních zásilek. Např. společnost Mediaservis nabízela doručení šest dní v týdnu prostřednictvím doručovací sítě plně kompatibilní se sítí spravovanou Českou poštou s.p., přičemž v základní ceně nabízela trojí doručení. Pokud nebyl adresát zastižen napoprvé osobně, doručení lze opakovat až několikrát. Služba může být kombinována i prostřednictvím call centra. Jde o tzv. *dvoustupňový direct marketing*, kdy je nejprve zásilka doručena a ve druhém stupni je adresát kontaktován telefonním operátorem.

#### **6.5.4 Rozšíření vyhrazených služeb**

Financování všeobecných poštovních služeb (tj. univerzální služby) představuje závažný problém při postupné liberalizaci poštovního trhu, tj. postupném zužování rozsahu vyhrazených služeb, které mohou být členskými státy rezervovány poskytovateli těchto všeobecných služeb, přičemž rozsah všeobecných poštovních služeb má tendenci se s vývojem společnosti a s technologickým vývojem spíše rozšiřovat.<sup>737</sup> Jak bylo názorně vyloženo výše v souvislosti se přijetím nových poštovních směrnic, dochází k postupnému omezování rozsahu poštovních služeb, které je možno vyhradit. Na druhé straně se však nemění rozsah všeobecných poštovních služeb, které musí být zajištěny na celém území

<sup>734</sup> Sdělení Komise o použití pravidel hospodářské soutěže na poštovní odvětví a o posouzení některých opatření státu týkajících se poštovní služeb, Úř. věst. 1998, C 39/02, bod 2.3.

<sup>735</sup> Krupka, Boj o reklamní zásilky vrcholí, internetový server [www.strategie.cz](http://www.strategie.cz), článek ze dne 30.8.2004.

<sup>736</sup> Ibid.

<sup>737</sup> Financování všeobecných poštovních služeb bude podrobněji rozebráno v následujících kapitolách.

členského státu. Tímto způsobem dochází logicky k neustálému ukrajování monopolních zisků a vystavení dosavadního monopolního operátora konkurenčnímu tlaku.<sup>738</sup> Dále pak ovšem tento dosavadní monopol stupňuje tlak na daný stát a jeho instituce s argumentací, aby snižující se (monopolní) zisky byly nahrazovány přímými nebo jinými finančními podporami na financování velmi široce pojímané univerzální služby. Vyjdeme – li z evropské legislativní definice v čl. 3 poštovní směrnice pak doručování veškerých poštovních zásilek do 2 kg a poštovních balíků do 10 kg spadá do definice univerzální (všeobecné) poštovní služby. Ponechme nyní stranou diskuzi, která probíhá jak na evropské tak na mezinárodní úrovni<sup>739</sup>, o nutnosti zachovat tak vysoké hmotnostní limity (2kg a 10kg) pro doručování poštovních zásilek a balíků. Nedávné rozhodnutí Soudního dvora ve věci TNT Post UK Ltd. se zaměřilo na jiný aspekt posuzování rozsahu univerzální služby.<sup>740</sup>

Spor se týkal stížnosti soukromého poštovního operátora působícího ve Spojeném Království směřující vůči Royal Mail. Poštovní služby doručování poštovních balíků a zásilek společností Royal Mail jako poskytovatele univerzální služby byly na základě právní úpravy (přijaté podle evropských směrnic) osvobozeny od DPH. Toto osvobození se aplikovalo obecně na veškeré poskytované poštovní služby bez ohledu, zda byly poskytovány Royal Mail z funkce poskytovatele univerzální služby, či zda se jednalo o poskytování služby (doručování zásilek do 2kg a balíků do 10kg) na základě podmínek sjednaných individuálně s jednotlivými zákazníky (např. bankami, pojišťovnami či velkými korporacemi). Soudní dvůr k tomuto rozlišení uvedl, že od DPH nemohou být osvobozeny poštovní služby doručování v rámci hmotností univerzální poštovní služby, jejichž poskytování bylo sjednáno individuálně s korporátními zákazníky, neboť tyto služby nebyly poskytnuty Royal Mail ve funkci poskytovatele veřejné poštovní služby ale ve funkci obchodníka.<sup>741</sup>

Podle některých odhadů představuje 60-90% objemu poskytnutých doručovacích služeb veřejného operátora doručování zásilek individuálně sjednaných se zákazníkem. Pokud se do budoucna prosadí tento právní názor Soudního dvora týkající se rozsahu všeobecné poštovní (univerzální služby), dramaticky by poklesla hodnota kalkulovaných ročních nákladů na poskytování univerzální služby<sup>742</sup>, a tedy i síla argumentu, jak velké množství státních prostředků je nutno napumpovat do veřejného operátora za účelem finančního zajištění poskytování univerzální služby.

Co se týče rozsahu služeb, které je možno podle poštovní směrnice vyhradit poskytovateli univerzální služby, je nutno poznamenat, že sebepodrobnější právní úprava vždy nechává významný prostor pro výklad jednotlivých ustanovení. I v současnosti platná

<sup>738</sup> Geradin 2000, 139 an.

<sup>739</sup> Srov. např. konference Světové poštovní unie v keňské Nairobi k tématu *Výzvy budoucnosti pro univerzální poštovní službu* konané dne 22. září 2010.

<sup>740</sup> Rozhodnutí C-357/07, TNT Post UK Ltd. v. the Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs, Sb. SD 2009, I-3025.

<sup>741</sup> Ibid., para 49.

<sup>742</sup> Viz dále bod 9.3.4 této disertační práce.



evropská právní úprava rozsahu služeb, které mohou být členskými státy vyhrazeny, přináší celou řadu sporných otázek a bílých míst, kterých se členské státy a dosavadní monopolní operátoři snaží využít k otupení liberalizačních tlaků a rozšíření monopolní oblasti. V opačném směru však působí i tendence soukromých poštovních operátorů snažících se využít bílých míst v právní úpravě k ukousnutí většího krajíce z monopolu poštovních služeb a logicky i z jeho zisků. V následujícím budou analyzovány čtyři takové možnosti – oblast tzv. nových služeb, přeshraničních zásilek, vázání (kumulování) různých druhů zásilek, rozšíření stávající rezervované oblasti legislativním aktem.

#### **6.5.4.1 Nové služby**

Z přehledu v Tabulce č. 2 je patrné, že nové služby netvoří součást univerzálních služeb, a tudíž ani nemohou být, jako vyhrazené služby, monopolně vyhrazeny poskytovateli těchto univerzálních služeb.

Ve stejném duchu stanoví rovněž bod 21 První poštovní směrnice, že:

*„...nové služby (služby zřetelně odlišné od běžných služeb) a výměna dokumentů nejsou částí všeobecných služeb a tedy nelze odůvodnit jejich vyhrazení poskytovatelům všeobecných služeb; že to platí také pro poskytování vlastními silami (poskytování poštovních služeb fyzickou nebo právníckou osobou, která je původcem zásilek, nebo sběr a směrování těchto zásilek třetí stranou jednající výhradně jménem této osoby), což nespadá do kategorie služeb.“*

Právě tato zásada je důležitým pravidlem pro postupné otevírání poštovního trhu konkurence. V důsledku chybějící přesné definice tradičních poštovních služeb, z nichž některé mohou za podmínek ve směrnici a prováděcích národních předpisech stanovených náležet do vyhrazené monopolní oblasti, a nových poštovních služeb, které vyhrazené být již nemohou, vzniká celá řada interpretačních problémů mnohdy řešených až evropskými soudy. Nedokonalá právní úprava obsažená ve směrnici rovněž vedla, k nedokonalému a neúplnému promítnutí evropské právní úpravy do národních právních řádů.<sup>743</sup> U nově nabízených služeb je tedy nutné rozlišovat, zda se jedná pouze o vývoj a technologické přizpůsobení tradičních poštovních služeb nebo zda se již jedná o „nové služby“ ve smyslu uvozovacího bodu 21 směrnice.

Evropská komise ve svém Sdělení uznává, že v důsledku vývoje společnosti a technologií dochází ke vzniku nových forem poštovních služeb, a poukazuje na skutečnost, že kvůli tomuto vývoji některé členské státy přepracovaly nebo přepracovávají své právní předpisy týkající se poštovních služeb tak, aby omezily monopol svých provozovatelů

<sup>743</sup> Nejnověji srov. v následujícím rozebrané rozhodnutí Komise ve věci Slovenské hybridní pošty, COMP/39.562 ze dne 7. října 2008.

poštovních služeb, což je považováno za nutné pro uskutečnění cíle ve veřejném zájmu. Přesto se však zabývá se těmito novými službami pouze okrajově, aniž by definovala jejich základní rozlišovací kritéria. Ustanovení bodu 2.4 pouze stanoví, že:

*„činnosti kombinující nové telekomunikační technologie a určité prvky poštovních služeb mohou být, avšak nikoliv nutně, novými službami ve smyslu poštovní směrnice. Mohou tudíž odrážet přizpůsobivost tradičních služeb.“<sup>744</sup>*

Vidíme, že dosavadní vývoj předznamenal značnou diverzifikaci v oblasti poskytování poštovních a obdobných služeb. Je zřejmé, že nové specifické služby již dále nemají tu stejnou základní strategickou a sociální hodnotu pro veškeré obyvatelstvo v porovnání s tradičními základními poštovními službami, které mají být podle obecného chápání být službami obecného hospodářského zájmu ve smyslu čl. 106 Smlouvy FEU dostupné všem bez rozdílu. Stále naléhavěji tak v posledních desetiletích vyvstávala politicko-ekonomická otázka, zda je jediný monopolní (státní) poštovní podnik v souvislosti s použitím čl. 106 Smlouvy FEU vůbec schopen pokrýt poptávku po všech typech poštovních a obdobných služeb, a zda je dále ospravedlnitelná existence poštovního monopolu z hlediska strategických zájmů členských států.<sup>745</sup>

Pokud je odpověď negativní, vyvstává pak rovněž otázka, jaké segmenty poštovního trhu mají být ponechány monopolu a jaké části mají být otevřeny konkurenci tak, aby následná rovnováha umožnila nějakým způsobem nenarušené poskytování strategických základních služeb obecného hospodářského významu ať už jedním nebo více podniky.<sup>746</sup> Je na první pohled zřejmé, že pro zabezpečení poskytování služeb obecného hospodářského významu není již dále nutné zachovávat monopol České pošty pro celé spektrum poštovních a obdobných služeb.<sup>747</sup>

Obecně lze předeslat, že mezi „nové poštovní služby“ se řadí zejména doručování propagační pošty, reklamních katalogů, brožur a letáků<sup>748</sup>, předplacená poštovní služba, doručování faktur, účtenek a podobné obchodní korespondence ve velkém množství (angl. tzv. *bulk mails*)<sup>749</sup>, expresní doručování dokumentů, kurýrní poštovní služby, finanční a bankovní služby (např. postžirové služby), hybridní pošta apod. Jak bude ovšem dále rozebráno, v praxi činí značné obtíže právě vymezení tradičních poštovních služeb, které

<sup>744</sup> Sdělení Komise o použití pravidel hospodářské soutěže na poštovní odvětví a o posouzení některých opatření státu týkajících se poštovní služeb, Úř. věst. 1998, C 39/02, bod 2.4.

<sup>745</sup> Case Höfner, prof. Jickeli, stát může z politických, ekonomických a jiných strategických důvodů dospět k názoru, že určitá oblast má být opětovně kryta monopolem. Znovuzavedení monopolu v určité oblasti není porušením čl. 106 ani jiného ustanovení Smlouvy FEU. Stát však nese důkazní břemeno, že takový monopol je schopen pokrýt veškerou poptávku po daných službách či výrobcích a toto opatření je nezbytné. Srov. rovněž kapitulu 1.2.2 této disertační práce.

<sup>746</sup> Srov. bod 21 Směrnice č. 97/67: „vzhledem k tomu, že nové služby (služby zřetelně odlišné od běžných služeb) a výměna dokumentů nejsou částí všeobecných služeb a tedy nelze odůvodnit jejich vyhrazení poskytovatelům všeobecných služeb.“

<sup>747</sup> Již na první pohled např. poštovní a bankovní a finanční služby (Poštovní spořitelna) nejsou považovány za ony tradiční služby obecného hospodářského zájmu.“

<sup>748</sup> Jedná se o tzv. direct mail, který však může být podle výslovné úpravy čl. 7 odst. 1 první poštovní směrnice ve znění k 1. lednu 2003 vyhrazen.

<sup>749</sup> Srov. Geradin, 138.

mohou být vyhrazeny, a služeb, které mají být považovány ve světle směrnice za „nové služby“, a jejichž vyhrazení není možné.

#### 6.5.4.1.1 Kriteria vymezení nových služeb

Klíčovým pro závěr, zda se jedná o novou službu, bude v souladu se Sdělením Komise<sup>750</sup> posouzení dvou základních otázek. Za prvé, zda služba vyhovuje definici poštovních služeb stanovené ve směrnici, popř. v národním právní úpravě poštovního práva<sup>751</sup>, a za druhé, zda je služba poskytována na tomtéž relevantním trhu jako tradiční poštovní (univerzální) služby.

##### a) definice poštovní služby

Poštovními službami se ve smyslu první poštovní směrnice rozumí „*služby zahrnující výběr, třídění, přepravu a dodávání poštovních zásilek.*“ Z této definice evropské poštovní služby vyplývají podle mého názoru dvě možnosti výkladu, jejichž výsledky se zásadně odlišují.

Za prvé se může jednat o jedinou službu, která zahrnuje všechny 4 fáze, tzn. poštovní službou je podle směrnice pouze služba, při jejímž poskytování je řetězec složen ze všech čtyřech stádií/úkonů. V takovém případě by pak např. hybridní poštovní služby<sup>752</sup> nemohly být považovány za poštovní služby ve smyslu směrnice, zjevně by se jednalo o nové služby, a jejich vyhrazení by nebylo umožněno.

Podle druhého výkladu jsou poštovními službami jednotlivé činnosti výběru, třídění, přepravy a dodávání. Jde tedy o soubor minimálně čtyř poštovních služeb, z nichž mohou být jednotlivé poštovní služby poskytovány samostatně. Jinými slovy, pokud operátor pouze dodává poštovní zásilky, poskytuje tím poštovní službu ve smyslu směrnice. Rovněž pouze výběr a třídění poštovních zásilek, i když je potom tato zásilka vhozena do veřejné poštovní sítě k dodání adresátovi, je poskytování poštovní služby ve smyslu směrnice. Podle tohoto výkladu by pak bylo nesporné, že se u poskytování služby hybridní pošty jedná o poštovní služby ve smyslu směrnice, spor by mohl být veden pouze o to, jde-li o novou službu či službu pouze adaptovanou z tradičních poštovních služeb. U této služby sice není dáno

<sup>750</sup> Sdělení Komise o použití pravidel hospodářské soutěže na poštovní odvětví a o posouzení některých opatření států týkajících se poštovních služeb, Úř. věst. 1998, C 39/02, bod 2.4.

<sup>751</sup> Což bude záviset na posouzení právní otázky, do jaké míry se mohou členské státy ve svých národních úpravách odchýlovat od definice poštovních služeb uvedené ve směrnici.

<sup>752</sup> Podle Komise se hybridní službou rozumí služba, kterou se obsah oznámení elektronicky přenese k poskytovateli služby, elektronicky zpracuje a změní na fyzickou podobu listovní zásilky (vytištění a vložení do obálky) a potom se fyzicky doručuje adresátovi. Srov. Rozhodnutí Komise ve věci Slovenské hybridní pošty, COMP/39.562 ze dne 7. října 2008, para 1. Podle Zelené knihy Komise z roku 1991 k rozvoji vnitřního trhu poštovních služeb [COM (1991) 476 final, s. 46], představuje hybridní poštovní zásilka „zaslání elektronického formátu dokumentu třídícímu subjektu, který ji vytiskne, vytřídí, vloží do obálky a zašle adresátovi.“

činnost výběru a třídění, neboť text zásilky je zasílán v elektronické podobě, operátor však poskytuje minimálně jednu poštovní službu a to  *dodání*  zásilky adresátovi.

Gramatický výklad různých jazykových verzí tuto otázku osvětlit nepomáhá. Podle anglického znění směrnice jsou poštovními službami „*services involving the clearance, sorting, transport and delivery of postal items*“, podle německého znění „*Dienste im Zusammenhang mit der Abholung, dem Sortieren, dem Transport und der Zustellung von Postsendungen*“, podle francouzského znění „*des services qui consistent en la levée, le tri, l'acheminement et la distribution des envois postaux*“, a podle slovenského znění „*zahŕňajú vyberanie, triedenie, prepravu a doručovanie poštových zásielok*“.

Na tuto úpravu navazuje rovněž ustanovení čl. 7 odst. 1 směrnice stanovící, že „*[.] mohou být jednotlivými členskými státy vyhrazeny poskytovateli nebo poskytovatelům všeobecných služeb výběr, třídění, přeprava a dodání [.] zásilek [.]*.“ Směrnice tak stanoví oprávnění členskými státy vyhradit všechny fáze řetězce dodání.

Kvůli této souvislosti se přikláním k druhému způsobu výkladu definice poštovní služby, tedy, že jednotlivé činnosti směřující k dopravení zásilky adresátovi, tzn. výběr, třídění, přeprava a dodání jsou čtyřmi různými poštovními službami ve smyslu směrnice. Pro tento závěr, podle mého názoru, nasvědčuje použití množného čísla při definici poštovních služeb, nebo jinak by tvůrce jistě volil jazykově jednodušší konstrukci např. „*poštovní službou se rozumí služba zahrnující výběr, třídění, přepravu a dodávání poštovní zásilky*“, která neponechává žádný prostor k pochybnostem.

Druhým důvodem je i to, že čl. 7 nehovoří o poštovní službě nebo službách, ale rovněž výslovně vypočítává jednotlivé fáze výběru třídění, přepravy a dodání, aby zdůraznil, že jednotlivé poštovní služby mohou být členskými státy vyhrazeny. Může tedy podle mého názoru nastat i situace, kdy by některé členské státy vyhradily např. pouze poštovní služby dodání zásilek. Nicméně jsem toho názoru, že neexistuje žádná právní překážka, aby se v rámci definice členský stát přiklonil i k výkladu prvnímu a v jeho rámci provedl transpozici do svého právního řádu.

Na první pohled je tedy zřejmé, že takto široce pojatá (a zřejmě zamýšlená) definice se bude v případě posouzení otázky, zda se u nové služby jedná o novou službu mimo definici poštovní služby v režimu směrnice nebo o novou službu spadající do té definice, téměř vždy nutno přiklonit k druhému závěru. Příkladem může být nedávné rozhodnutí Komise ve věci Slovenské hybridní pošty, ve kterém jde mimo jiné rovněž o konkurenci obou výkladových koncepcí definice poštovních služeb.<sup>753</sup> Před diskutovanou novelou platnou ke dni 1. dubna 2008 obsahoval slovenský zákon č. 507/2001 Z. z. o poštových službách v znění zákona č. 15/2004 (dále jen „slovenský poštovní zákon“) v ustanovení §2 definici, podle které „*poštové služby zahŕňajú vyberanie, triedenie, prepravu a dodávanie poštových zásielok (§ 4)*“. Podle

<sup>753</sup> Rozhodnutí Komise ve věci Slovenské hybridní pošty, COMP/39.562 ze dne 7. října 2008.

ustanovení §4 odst. 1 jsou pak poštovní zásilky „*oznámenia alebo veci adresované a upravené do takej konečnej podoby, v akej ich má povinnosť dodávať poskytovateľ univerzálnej služby.*“ Je zřejmé, že definice poštovních služeb byla beze změn převzata z čl. 2 bod 1 směrnice.

Na základě několika stanovisek národního regulačního úřadu (Poštový regulační úřad) vydaných v letech 2004 – 2007 vyplývá, že v tomto období se regulátor přiklonil k první výkladové možnosti (poštovní služba musí zahrnovat všechny 4 fáze).<sup>754</sup> Soukromí operátoři tak mohli hybridní poštovní služby na Slovensku nabízet. Svým stanoviskem ze dne 30. listopadu 2007 se však regulátor přiklonil k druhé možnosti výkladu, když stanovil, že „*fáza hybridnej pošty od vzniku poštovej zásielky po jej doručenie je poštovou službou. [...]*“. Poštovní služba zahrnuje minimálně jednu ze čtyř fází.

Tato změna měla být podpořena rovněž novelou slovenského poštovního zákona č. 80/2008 Z.z. z 15. února 2008 změnou spojky z „*a*“ na „*anebo*“ dodala právní váhu druhé možnosti výkladu. Původní ustanovení §7 odst. 2 „*Obsahom poštovej výhrady je vyberanie a distribúcia (...) korešpondencie a reklamných adresovaných zásielok s hmotnosťou najviac 50 g (...)*“ bylo novelou změněno na „*Obsahom poštovej výhrady je vyberanie alebo distribúcia (...) korešpondencie a reklamných adresovaných zásielok s hmotnosťou najviac 50 g (...)*“.

Lze shrnout, že v závislosti na transpozici definice poštovní služby členskými státy do národních právních řádů je v první řadě nutné analyzovat dva směry. Za první, pokud služba vůbec nenaplní definici *poštovní služby* ve smyslu směrnice, může být soukromými operátory bez dalšího poskytována, neboť její poskytování není směrnicí a potažmo národním právním řádem vůbec upraveno. Dojdeme-li však k závěru, že daná služba je poštovní službou ve smyslu směrnice, bude nutné dále analyzovat, zda je „*novou poštovní službou*“ ve smyslu směrnice<sup>755</sup>, nebo je pouze projevem přizpůsobení tradičních poštovních služeb. Komise k tomuto rozlišení používá kritérium vymezení relevantního trhu.

#### b) vymezení relevantního trhu

Podle obecného názoru půjde v případě *nové služby* o službu, která nebyla doposud státem, resp. veřejným poštovním operátorem poskytována.<sup>756</sup> Půjde tedy o službu s novou, přidanou hodnotou (angl. *value-added service*), které reaguje na uspokojování nových potřeb určité skupiny zákazníků. K tomu Komise ve Sdělení uvádí, že

<sup>754</sup> Ibid., str. 5, para 6.

<sup>755</sup> Ve smyslu uvozovacího bodu 21 první poštovní směrnice.

<sup>756</sup> Blum, Logue, 180.

*„jiné odlišné trhy zahrnují například trh expresních zásilek, trh výměny dokumentů, jakož i trh nových služeb (služby velmi odlišné od tradičních služeb). Činnosti kombinující nové telekomunikační technologie a určité prvky poštovních služeb mohou být, avšak nikoli nutně, novými službami ve smyslu poštovní směrnice. Mohou totiž odrážet přizpůsobivost tradičních služeb“.<sup>757</sup>*

Při rozlišení tradičních a nových poštovních služeb tedy bude hrát roli vymezení relevantního trhu. Toto vymezení však musí vždy brát v potaz, že část celého trhu jednotlivého členského státu vyloučena z hospodářské soutěže a rezervována poštovnímu monopolu.<sup>758</sup> V souladu se stálou judikaturou Soudního dvora je vymezení relevantního trhu klíčové pro posouzení veškerých soutěžně právních případů.<sup>759</sup> Komise ve Sdělení z roku 1997 k vymezení relevantního trhu rozlišuje relevantní výrobový a relevantní zeměpisný trh.<sup>760</sup>

Podle tam uvedených definic zahrnuje relevantní výrobový trh *„všechny výrobky a/nebo služby, které jsou spotřebitelem s ohledem na jejich vlastnosti, ceny a zamýšlené použití považovány za zaměnitelné nebo zastupitelné*“.<sup>761</sup> Relevantní zeměpisný trh zahrnuje *„oblast, ve které se dotyčné podniky účastní dodávky a poptávky výrobků nebo služeb, kde jsou podmínky hospodářské soutěže dostatečně stejnorodé a která může být odlišena od sousedních zeměpisných oblastí, protože zejména podmínky hospodářské soutěže jsou v těchto oblastech zjevně odlišné*“.<sup>762</sup>

#### aa. výrobový relevantní trh

Příkladem rozdílného výrobového relevantního trhu může být doručování adresných reklamních zásilek na straně jedné a doručení standardní poštovní zásilky na straně druhé. Jak Komise ve svém Sdělení z roku 1998<sup>763</sup> uvádí, obě služby uspokojují odlišné potřeby (obchodní a marketingové zájmy x osobní sdělení) a rovněž z důvodu obsahu zásilky adresné reklamní zásilky nepožaduje obvykle příjemce této služby tak rychlou dobu doručení jako u osobních dopisů.<sup>764</sup> Vzhledem k těmto důvodům, kvůli kterým obě služby nejsou vždy vzájemně zaměnitelné, mohou představovat dva rozdílné relevantní trhy.<sup>765</sup>

<sup>757</sup> Sdělení Komise o použití pravidel hospodářské soutěže na poštovní odvětví a o posouzení některých opatření státu týkajících se poštovní služeb, Úř. věst. 1998, C 39/02, bod 2.4.

<sup>758</sup> Geradin 2002, 122.

<sup>759</sup> Srov. case 6/72, Continental Can Co Inc., Sb. SD 1973, 215.

<sup>760</sup> Sdělení Komise o definici relevantního trhu pro účely práva hospodářské soutěže Společenství, Úř. věst. 1997, C 372/3, para 7 an.

<sup>761</sup> Ibid., para 7.

<sup>762</sup> Ibid., para 8.

<sup>763</sup> Sdělení Komise o použití pravidel hospodářské soutěže na poštovní odvětví a o posouzení některých opatření státu týkajících se poštovní služeb, Úř. věst. 1998, C 39/02, bod 2.3.

<sup>764</sup> Ibid.

<sup>765</sup> Srov. Geradin, 2002, 129.

Sdělení dále stanoví, že jednotlivé fáze řetězce poskytování poštovních služeb (výběr, třídění, přeprava a dodání zásilky) představují oddělené relevantní trhy. Odděleným trhem je i trh adresných reklamních zásilek a trh přeshraničních zásilek.<sup>766</sup> Zatímco soukromí uživatelé služeb požadují, aby všechny čtyři fáze řetězce poskytování poštovní služby tvořily jedinou integrovanou službu, zejména proto, že tito uživatelé chtějí pouze vhodit jimi vyhotovený a adresou opatřený dopis do poštovní schránky za účelem co nejkratšího doručení adresátovi za jim dostupnou cenu.<sup>767</sup>

Obchodní zákazníci jsou naopak vedeni cílem úspory nákladů a rovněž zlepšením kvality služeb, kterou si kupují, tím že její část poskytují sami nebo případně delegují na jinou osobu, přičemž se nutně nemusí jednat o veřejného poštovního operátora. Rozhoduje rozsah zisku, resp. úspory nákladů.<sup>768</sup> Mnoho poštovních operátorů nabízí sjednání individuálních cen a slev v případě rozřídění hromadně odesílané pošty (angl. tzv. *bulk mails*), které může být provedeno např. odesílatelem, popř. jím pověřenou osobou. Tou může být také osoba, která se na tuto činnost specializuje a obstarává třídící služby pro více zákazníků.<sup>769</sup> V podobném případě může zákazník osobně dodat hromadnou (a rozříděnou) poštu do sběrného místa poštovního operátora. Ve výsledku mohou vést snížené náklady na sběr a třídění k individuálním slevám. Z této základní úvahy vyplývá závěr, že vymezení relevantního trhu bude rovněž záviset na typu zákazníka poptávající tuto službu.

Komise ve své rozhodovací praxi rovněž posuzuje jednotlivé fáze poskytnutí poštovní služby jako navzájem oddělené relevantní trhy. Např. v rozhodnutí ve věci slovenské hybridní pošty uvedla, že doručení hybridní pošty adresátovi spadá do definice poštovní služby čl. 2 bod 1 směrnice č. 97/67. Ostatní fáze – elektronické doručení a zpracování informace na listovní formu nespádají do definice čl. 2 bod 1 směrnice.<sup>770</sup> Podle tohoto rozfázování poskytování dané služby, se Komise přiklání k posuzování každé ze čtyř fází jako samostatné poštovní služby ve smyslu čl. 2 bod 1 první poštovní směrnice (druhá možnost vykladu).

Částečně osvětluje vymezení relevantního trhu tradičních a nových poštovních služeb rovněž judikatura Soudního dvora ve věci *Corbeau*.<sup>771</sup> Podle přístupu Soudu jde o novou službu, pokud tato

- *je oddělitelná od služeb obecného hospodářského zájmu,*
- *uspokojuje zvláštní potřeby,*

<sup>766</sup> Sdělení Komise o použití pravidel hospodářské soutěže na poštovní odvětví a o posouzení některých opatření státu týkajících se poštovní služby, Úř. věst. 1998, C 39/02, bod 2.2.

<sup>767</sup> *Geradin*, 2002, 129.

<sup>768</sup> *Ibid.*, 129.

<sup>769</sup> Bude však záležet na jednotlivých národních právních úpravách, zda tato služba je či není vyhrazena.

<sup>770</sup> Analýza Komise uvádí, že všechny fáze hybridní pošty, s výjimkou konečného doručení adresátovi, jsou liberalizované na území EU, přičemž konečné doručení hybridní pošty je v některých státech součástí vyhrazené oblasti. V tomto případě jsou soukromí operátoři povinni po zpracování hybridní poštu tuto odevzdat ke konečnému doručení veřejnému poštovnímu operátorovi.

<sup>771</sup> Case C-320/91, *Corbeau*, Sb. SD 1993, I-2533, 2569, para 19.

- *beneficienty této služby jsou převážně zákazníci z určité ohraničené ekonomické skupiny,*
- *není i přes existující poptávku po těchto službách, nabízena operátorem poskytujícím tradiční poštovní služby,*
- *nevede v důsledku své povahy a podmínek, za nichž je nabízena, k ohrožení ekonomické rovnováhy poskytování služeb obecného hospodářského významu státem či veřejným podnikem s vazbou na stát.<sup>772</sup>*

Příkladem k ukázce praktické aplikace tohoto přístupu Soudního dvora mohou být právě poskytování hybridních poštovních služeb, či hypotetická situace, ve které by soukromý nebo veřejný poštovní operátor za účelem uspokojování specifických potřeb např. ve farmaceutickém sektoru začal nabízet nové poštovní služby spočívající ve zrychlení dodávek zásilek využitím nových doručovacích a transportních prostředků.

S ohledem na shora uvedené se nyní pokusím o shrnutí základních kritérií vymezení mezi výrobkovým relevantním trhem pro tradiční poštovní služby a výrobkovým relevantním trhem pro nové služby:

- služba je oddělitelná od služeb obecného hospodářského zájmu,
- služba není pouhým vylepšením nebo zvýšením kvality dosavadních služeb,
- dochází k nasazení úplně nových postupů, zařízení nebo technologií,<sup>773</sup>
- uspokojuje zvláštní potřeby,
- je většinou spojena s poskytováním služby s přidanou hodnotou (angl. *added-value service*)<sup>774</sup>
- beneficienty této služby jsou převážně zákazníci z určité ohraničené ekonomické skupiny,<sup>775</sup>
- zda je zapotřebí vytvoření sběrné sítě poštovních schránek a sběrných míst/poboček,
- zda je první fáze řetězce – sběr – nahrazena jinou než tradiční metodou mechanického sběru,<sup>776</sup>

<sup>772</sup> Ibid., para 19 an. Potvrzeno rovněž judikaturou case C-357/07, TNT Post UK Ltd. v. the Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs, Sb. SD 2009, I-3025, para 46.

<sup>773</sup> Blum, Logue, 180.

<sup>774</sup> Např. track and trace služby a 7denní doručovací služby, popř. speciálních opatření ohledně důvěrnosti doručení. Rozhodnutí Komise ve věci Slovenské hybridní pošty, COMP/39.562 ze dne 7. října 2008, para 40-41. Track and trace služby zahrnují elektronické vyznění zákazníka, odesílatele, o tom, zda každá z jeho zásilek byla doručena a kdy.

<sup>775</sup> Např. hybridní pošta splňuje podle názoru Komise požadavky úzkého okruhu zákazníků, zejména velkých společností, které odesílají velká množství zásilek, jako např. faktury, upomínky a oznámení, a navíc kteří zpracovávají své informace elektronicky a mají zajištěné propojení svého elektronického systému s elektronickým systémem poskytovatele těchto služeb. Menší podniky a fyzické osoby, včetně drobných podnikatelů, pak upřednostňují tradiční poštovní služby, zejména kvůli tomu, že v jejich případech nevedou elektronické databáze informací, které potřebují sdělit svým zákazníkům a partnerům, a tudíž nejsou schopny je najednou předat operátorovi v již rozříděné podobě. Rozhodnutí Komise ve věci Slovenské hybridní pošty, COMP/39.562 ze dne 7. října 2008, para 99 an.

<sup>776</sup> Např. hybridní pošta je dodána sběrnému místu k zpracování elektronicky, mechanický výběr od odesílatele se nekoná.



- ix. zda je druhá fáze řetězce – třídění – nahrazena jinou než tradičně používanou metodou,<sup>777</sup>
- x. nová služba se netýká pouze modifikace konečné fáze řetězce, tj. dodání zásilky, která by tradiční poštovní zásilky odklonila od tradiční metody dodání veřejným poštovním operátorem<sup>778</sup>,
- xi. není i přes existující poptávku po těchto službách, nabízena operátorem poskytujícím tradiční poštovní služby<sup>779</sup>,
- xii. zisky získané poskytováním této nové poštovní služby nejsou bezpodmínečně nutné k financování (křížovým subvencováním) poskytování služeb ve vyhrazené oblasti,<sup>780</sup>
- xiii. nevede v důsledku své povahy a podmínek, za nichž je nabízena, k ohrožení ekonomické rovnováhy poskytování služeb obecného hospodářského významu státem či veřejným podnikem s vazbou na stát.

Poslední bod si zasluhuje ještě podrobnější komentář. Důležité bude posouzení otázky, zda prostřednictvím této nové služby dochází k odebrání části obchodních aktivit od poskytovatele tradičních poštovních služeb, či zda dochází k rozšíření nových obchodních aktivit, ze kterých operátoři (a zejména poskytovatel tradičních poštovních služeb) mohou také profitovat, neboť jim služba vytváří další dodatečné zisky.<sup>781</sup> S tímto výkladem tohoto kritéria se však autor této práce plně neztotožňuje.

Domnívám se, že vývoj poštovních služeb ukazuje (např. hybridní pošta, kurýrní služby), že směřuje k vylepšení následujících základních oblastí: (i) snižování nákladů poskytování poštovní služby, (ii) zvýšení rychlosti doručení, (iii) popř. zvýšení spolehlivosti. Nedomnívám se, že by vývoj poštovních služeb a jejich vylepšení v těchto oblastech nutně vedlo ke zvýšení objemu sdělení, které mají být doručeny. Hovoříme – li o *nových službách* v rámci poštovních služeb, můžeme podle mého názoru vyzorovat dva trendy. Za prvé dochází ke snižování objemu standardních dopisů běžných zákazníků a jejich nahrazování jinými formami komunikace (email, telefon, fax, mobilní telefon). Dochází tedy ke snižování poptávky po tradičních poštovních službách.

<sup>777</sup> Fáze třídění odpadá u hybridních poštovních služeb, neboť je provedena v systému odesilatele, který většinou disponuje elektronickou databází napojenou na poštovního operátora, který má k již rozřazeným zásilkám v elektronické podobě přístup. Rozhodnutí Komise ve věci Slovenské hybridní pošty, COMP/39.562 ze dne 7. října 2008, para 85 an

<sup>778</sup> Blum, Logue, 181.

<sup>779</sup> Toto kritérium je problematické zejména z toho důvodu, že národní poštovní monopol se může snažit reagovat na vývoj v jiných členských státech, a urychleně zavést danou službu tak, aby si pojistil její charakter „tradiční poštovní služby“. Srov. problematiku doručování hybridní pošty na Slovensku v roce 2008 a 2009 a iniciativu České pošty, s.p., která v květnu a červnu 2009 začala podnikatelům nabízet poskytování hybridní pošty. Srov. iniciativu „DopisOnline“ na [www.postservis.cz](http://www.postservis.cz) pro občany a drobné živnostníky a portál hybridní pošty České pošty s.p. pro velké firmy na <http://online.postservis.cz/index2.html>. Řešením je podle mého názoru posuzování „nova“ služby v kontextu celého vnitřního trhu, bez omezení pouze na území jednoho členského státu.

<sup>780</sup> Ibid.

<sup>781</sup> Blum, Logue, 180.

Za druhé se zvyšuje objem sdělení, které mají být doručeny formou specializovaných poštovních služeb, které jsou schopny uspokojovat náročné a specifické potřeby jednotlivých hospodářských odvětví. To v praxi znamená, že tzv. nové služby vždy do určité míry zasáhnou poskytovatele univerzální služby a odeberou mu část zisku tak, že zákazníci se z tradičních (a patrně neefektivních) poštovních služeb budou přesouvat k soukromým poštovním operátorům, které jsou schopny tyto nové, specializované služby (za soutěžní ceny) nabídnout.

V tomto bodě pak není podle mého názoru udržitelný trend právní úpravy, který by se tento vývoj snažil brzdit tím, že nové služby státním opatřením zahrne do rezervovaných služeb vyhrazených poštovnímu monopolu. Snižuje – li se poptávka po tradičních poštovních službách, znamená to podle mého názoru, že se v důsledku technologického a společenského vývoje mění chápání toho, co je strategickou základní službou, jejíž poskytnutí je nezbytné ve prospěch blaha všech. Potom by měl být trend přesně opačný, legislativním opatřením omezit šíři univerzální služby (všeobecných poštovních služeb), které rovněž povede ke snížení nákladů na její financování, a tím přeneseně ubude tlaků členských států na rozšiřování monopolních zisků, tedy proti trendu liberalizačního úsilí.<sup>782</sup>

Zbývá připomenout, že se samozřejmě nejedná o taxativní výčet všech kritérií. Další kritéria se mohou rozvíjet v souvislosti s dalším technologickým vývojem a zapojování dalších hospodářských oblastí a činností do procesu poskytování poštovních služeb. Není ani stanovena váha jednotlivých kritérií. Důležité proto bude vzájemné porovnání a uvážení jednotlivých kritérií v celkových souvislostech.

#### ab. geografický relevantní trh

Vymezení geografického relevantního trhu nepřináší tolik těžkostí. Komise ve svém Sdělení z roku 1998<sup>783</sup> k vymezení geografického relevantního trhu uvádí:

*„Území členských států představují samostatné zeměpisné trhy, pokud jde o dodávání domácí pošty, a také pokud jde o domácí dodávání přeshraničních zásilek, a to kvůli výlučným právům provozovatelů uvedených v bodě 4.2 a stávajícím omezením na poskytování poštovních služeb [pro zajištění poskytování univerzální služby, pozn. aut.]. Každý z těchto zeměpisných trhů představuje podstatnou část společného trhu. Pro určení "relevantního trhu" není důležitá země původu došlých přeshraničních zásilek.“<sup>784</sup>*

Rovněž v rozhodovací praxi Komise není vymezení geografického trhu věnována větší pozornost. Např. v nedávném rozhodnutí Komise ve věci slovenské hybridní pošty je pouze

<sup>782</sup> Financování univerzální služby je analyzováno v jiné části této práce.

<sup>783</sup> Sdělení Komise o použití pravidel hospodářské soutěže na poštovní odvětví a o posouzení některých opatření států týkajících se poštovních služeb, Úř. věst. 1998, C 39/02.

<sup>784</sup> Ibid., 2.1.

uvedeno, že geografickým trhem hybridních poštovních služeb a tradičních poštovních služeb je území celého členského státu, tj. Slovenské republiky. Dále je uvedeno, že „skutočnosť, že monopol poskytnutý Slovenskej pošte pokrýva iba slovenské územie, spôsobuje, že geografický rozmer trhu tradičných poštových služieb sa prekrýva s týmto územím“.<sup>785</sup>

#### **6.5.4.2 Přeshraniční zásilky**

Druhou poštovní směrnici č. 2002/39 byly liberalizovány pouze odchozí poštovní zásilky. Naopak však prozatím nedošlo k povinné liberalizaci příchozích přeshraničních zásilek. K důvodům, proč bylo členských států ponecháno na uvážení, zda ponechají tyto služby v monopolu veřejného poštovního operátora, uvádí Komise v bodě 21 druhé poštovní směrnice:

*„Otevření příchozích přeshraničních zásilek hospodářské soutěži by umožnilo obcházení limitů 100 gramů v roce 2003 a 50 gramů v roce 2006 přemístěním místa podání určitého podílu hromadné domácí pošty, což by znemožnilo předvídat účinky tohoto otevření. Určení původu listovních zásilek by představovalo dodatečné obtíže při prosazování předpisů. Hmotnostní limity 100 gramů a 50 gramů pro obyčejné příchozí přeshraniční listovní zásilky a pro adresné reklamní zásilky, stejně jako pro domácí obyčejné listovní zásilky jsou účelné, protože nepředstavují riziko obcházení předpisů pomocí popsáného způsobu ani prostřednictvím umělého zvýšení hmotnosti jednotlivých listovních zásilek.“*

Národní právní úpravy jednotlivých členských států tak musí na tuto dvojakost evropské právní úpravy reagovat zvláštním právní režim pro jednotlivé typy přeshraničních zásilek.

##### **6.5.4.2.1 Odchozí přeshraniční zásilky**

Do české právní úpravy byla liberalizace odchozích přeshraničních zásilek provedena v ustanovení §18 odst. 3 poštovního zákona. Podle ustanovení §18 odst. 2 je podmínkou provozování poštovní služby, jejímž účelem je dodání písemnosti, poštovní licence, přičemž jediným držitelem je prozatím Česká pošta s.p. Ustanovení §18 odst. 3 však stanoví, že „ustanovení odstavce 2 se nevztahuje na [...] d) poštovní službu, jejímž účelem je dodání poštovní zásilky v zahraničí.“ Tuto poštovní službu tedy může poskytovat každá soukromá

---

<sup>785</sup> Rozhodnutí Komise ve věci Slovenské hybridní pošty, COMP/39.562 ze dne 7. října 2008, para 112.

osoba, soukromý poštovní operátor, na základě živnostenského oprávnění jako živnost volnou.<sup>786</sup>

Jsou-li však v členském státě místa doručení příchozí přeshraniční zásilky rezervovány monopolnímu operátorovi, musí být taková zásilka přicházející z České republiky předána tomuto operátorovi ke konečnému doručení, ledaže v daném státě existuje právní úprava obdobná ustanovení §3 písm e) zákona č. 29/2000 Sb., poštovní zákon v platném znění.

#### 6.5.4.2.2 *Příchozí přeshraniční zásilky*

Podle ustanoví §3 úvodní věty poštovního zákona lze poskytovat za úplatu služby, jejichž účelem je vydání písemnosti předem určené osobě, nebo takové služby nabízet, jen za podmínky, že jsou nebo mají být poskytovány podle tohoto zákona. Platí tedy, že poštovní služby se poskytují v režimu poštovního zákona. Mezi takové poštovní služby se řadí i doručení příchozích přeshraničních zásilek. Z režimu poštovních služeb vůbec, a tedy i z režimu právní regulace poštovním zákonem jsou však vyňaty ty služby, jejich poskytnutí bylo sjednáno v zahraničí.<sup>787</sup> Jde o jinou službu, nikoliv o poštovní službu, jejím poskytování se řídí občanskoprávními, případně obchodněprávními předpisy. Tato oblast poskytování služeb tedy není rezervována a je přístupná soukromým poštovním operátorům, a to i tehdy, je-li doručovaná písemnost v pod hmotnostními limity upravenými v poštovní směrnici. Aby tito operátoři ovšem byli oprávněni poskytovat služby v této oblasti, několik podmínek musí být splněno. Kromě toho existuje riziko obcházení vyhrazené oblasti pro poskytovatele univerzální služby.

##### *a) sjednání v zahraničí*

Poštovní zákon ani důvodová zpráva k novele zákona č. 95/2005 Sb., která dané ustanovení vložila, neposkytují žádnou definici ani pravidla pro určení, kdy je poskytnutí služby (na území ČR), jejímž účelem je vydání písemnosti předem určené osobě (dále jen pro zjednodušení „**dodací služba**“) sjednáno v zahraničí. Za této situace je možné dojít výkladem k následujícím závěrům:

- i. Poskytovatel a příjemce služby mohou zřejmě mít sídlo či bydliště v ČR, v jiném členském státě EU nebo i ve státě mimo EU. Umístění sídla poskytovatele a

<sup>786</sup> Srov. ustanovení § 25 odst. 2 zákona č. 455/1991 Sb., živnostenský zákon (bod 54 přílohy č. 4 k tomuto zákonu a nařízení vlády č. 278/2008 Sb.).

<sup>787</sup> Srov. ustanovení §3 písm. e) zákona č. 29/2000 Sb., poštovní zákon v platném znění.

- provozovatele není podle poštovního zákona kritériem při určení místa sjednání poskytnutí služby;
- ii. Z ustanovení § 3 písm. e) zákona nevyplývá, že by rozhodné právo, kterým se má řídit smlouva o poskytování dodací služby podle kolizních norem mezinárodního práva soukromého, mělo být kritériem pro určení místa sjednání poskytnutí služby;
  - iii. Ustanovení §3 písm. e) zákona stanoví jako kritérium určení místa sjednání poskytnutí dodací služby výlučně geografickou, tj. reálnou polohu místa uzavření smlouvy. K vyloučení všech pochyb ohledně skutečnosti, zda byla dodací služba sjednána v zahraničí či nikoliv, tak bude nutné, aby bylo nejen na smlouvě uvedeno místo uzavření smlouvy v zahraničí, ale aby i tato smlouva byla skutečně v zahraničí uzavřena;
  - iv. Občanský zákoník<sup>788</sup> však výslovně nestanoví pravidla pro určení místa sjednání smlouvy, neboť pro právní vztahy je rozhodující především kritérium časové, tedy kdy smlouva platně vznikla, resp. od kdy platí. Nicméně právě z obecných ustanovení §§ 43 a násl. OZ je podle mého názoru možné z určení času vzniku smlouvy odvodit rovněž pravidla pro určení místa uzavření smlouvy. Jestliže smlouva je uzavřena doručením akceptace oferentovi, musí být i místo, kde k takovému doručení došlo, místem uzavření smlouvy, resp. sjednání poskytnutí dodací služby.<sup>789</sup>

Z výše uvedeného tedy podle mého názoru vyplývá následující závěr. Podává-li nabídku na uzavření smlouvy poskytovatel služby/distributor se sídlem např. v Německu vůči zákazníkovi se sídlem v České republice, a tento tuto nabídku řádně a včas akceptuje (tj. zašle do zahraničního sídla distributora), dojde podle mého názoru k uzavření smlouvy v Německu, neboť právě tam se účinně setkala nabídka s akceptací. Pro vyloučení pochybností ohledně místa uzavření je však pro praktickou stránku věci nutno doporučit skutečné podepsání smlouvy oběma stranami v zahraničí a toto místo uzavření řádně ve smlouvě popsat.

---

<sup>788</sup> Zákon č. 40/1964, občanský zákoník v platném znění (dále také jen „OZ“).

<sup>789</sup> Je-li poskytnutí služby sjednáno mezi přítomnými (mezi zákazníkem a poskytovatelem služby) na konkrétním místě v zahraničí, je místem sjednání poskytnutí služby toto místo v zahraničí. Je-li poskytnutí smlouvy sjednáno na dálku na základě písemné korespondence, je místem sjednání distribuční služby, do kterého bylo doručeno písemné přijetí návrhu (např. sídlo zahraničního poskytovatele služby, který odeslal návrh smlouvy tuzemskému zákazníkovi). Obdobně je podle mého názoru nutné postupovat i v jiných případech sjednávání smlouvy na dálku, např. telefonicky nebo emailem.

b) *riziko obcházení monopolu*

V případě sporu s Českou poštou, s.p. či státními orgány o porušování poštovního monopolu může za určitých okolností ležet na poskytovateli dodací služby důkazní břemeno, zda ke sjednání poskytnutí služby došlo v zahraničí či nikoliv. Jde o prokázání odůvodněnosti, tedy ekonomických, popř. jiných důvodů, proč bylo poskytnutí služby sjednáno v zahraničí. Neunesení důkazního břemene by znamenalo vyvolání závažných právních následků v oblasti trestního, správního, obchodního a občanského práva.<sup>790</sup>

S ohledem na ustanovení §39 OZ by bylo zejména nutné dokázat, že sjednání poskytování služeb spočívající ve vydání písemnosti předem určené osobě na území České republiky v zahraničí nebylo učiněno s úmyslem obcházet poštovní monopol ČP v neliberalizované oblasti, nýbrž na základě racionálního ekonomického rozhodnutí. Toto by podle mého názoru mohlo být obtížné v případě, kdy jak poskytovatel, tak příjemce služby jsou společností se sídlem na území ČR, a příjemce služby má obchodní zájmy pouze na území České republiky. V těchto případech je totiž zřejmé, že není dán ekonomický důvod pro sjednání doručování zásilek v zahraničí.

Demonstrativně uvádím několik okolností, které v případě sporu o obcházení monopolu České pošty, s.p. mohou přispět k tvrzení o pravdivosti sjednání poskytnutí služby v zahraničí:

- sídlo poskytovatele dodací služby, je nebo není-li mimo území České republiky;
- zápisy o zahraničních cestách zástupců smluvních stran v knihách jízd dokládající jednání o smlouvě a její uzavření v zahraničí;
- jazyk smlouvy o poskytnutí dodací služby;
- v jakém jazyce/jazycích je vytištěna písemnost, která má být doručena;
- kde probíhá zpracování a tisk těchto písemností;
- zda je písemnost určena pouze pro český trh, nebo i další trhy regionu;
- zda je objednatel služby podnikatelsky činný pouze v České republice/nebo i na zahraničních trzích/popř. plánuje expanzi na zahraniční trhy, přičemž distributor se sídlem v zahraničí má např. zajišťovat distribuční službu pro všechny trhy takového zákazníka;

---

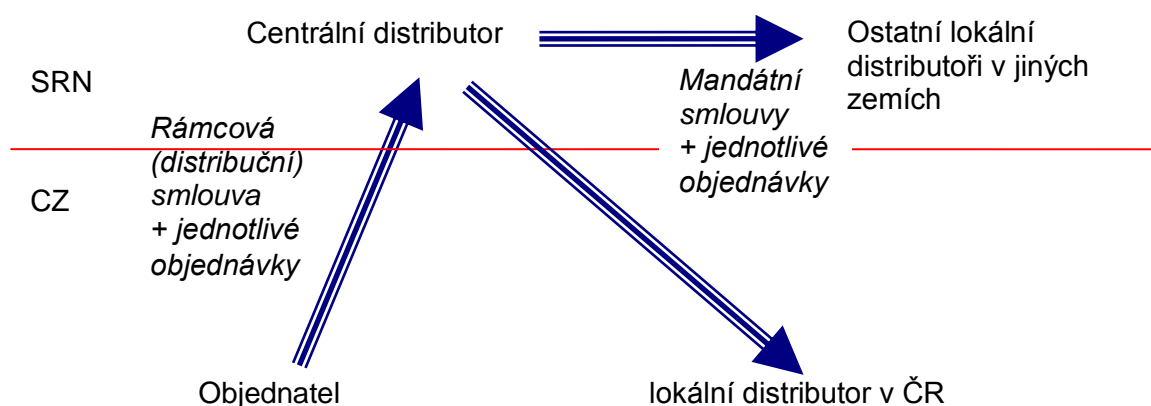
<sup>790</sup> Podle mého názoru jde o následující rizika: v oblasti trestněprávní odpovědnosti trestný čin neoprávněného podnikání (§118 zákona č. 140/1961 Sb., trestní zákon v platném znění, dále také TZ), porušování závazných pravidel hospodářského styku (§127 TZ), nekalá soutěž (§149 TZ), správně právní odpovědnost podle §37a poštovního zákona, a rovněž náhrada škody podle §373 zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník v platném znění, dále také ObchZ, ve spojení s ustanoveními §§44 an. o nekalé soutěži. Mohlo by dále dojít k neplatnosti uzavřené smlouvy o poskytnutí dodací smlouvy podle ustanovení §39 OZ, podle kterého je neplatný takový právní úkon, který svým obsahem nebo účelem odporuje zákonu nebo jej obchází anebo se přiči dobrým mravům. Zákon v tomto případě vychází z absolutní neplatnosti takového jednání od počátku (*ex tunc*).

- struktura a obsah smlouvy pro poskytování dodacích služeb (právo, kterým se řídí, oblast, ve které má být doručováno, jazyk smlouvy, odkaz na všeobecné obchodní podmínky, atp.).

c) *modelová situace*

Pro praktické využití ustanovení §3 písm. e) poštovního zákona uvádím následující příklad. Nechť je dána společnost A, mající sídlo na území ČR a vykonávající své obchodní aktivity, např. zasílání letáků a jiných reklamních zásilek, na trzích střední Evropy („objednatel“), která pověří jinou společnost B („centrální distributor“), která poskytuje zasilatelské a doručovací služby rovněž na více trzích střední Evropy, aby na základě rámcové distribuční smlouvy zajistila dodání písemností v tomto regionu.<sup>791</sup> V takovém případě by mohlo být argumentováno ekonomickým zájmem společnosti A pověřit centrálního distributora (společnost B) poskytováním zasilatelských a doručovacích služeb koordinovaně v celém středoevropském regionu.

Je ovšem nutné připomenout, že mimo území ČR musí ležet nejen místo sjednání poskytování takové služby mezi centrálním distributorem a objednatel, ale i mezi centrálním distributorem a společností, která má sídlo rovněž v ČR a která pro něj jako lokální distributor (mandatář) provede dodací služby pro společnost A. Tento vztah může být graficky znázorněn takto:



Obrázek 4: Sjednání dodací služby v zahraničí

Je – li dána takováto situace, a v rámci vnitřního trhu může taková obchodní situace jistě nastat, existuje podle mého názoru vysoká pravděpodobnost prokázání ekonomického důvodu sjednání služby v zahraničí ve smyslu ustanovení §3 písm. e) poštovního zákona, a

<sup>791</sup> Centrální distributor může tyto dodací služby zajistit sám, nebo na základě dalších smluvních vztahů s dceřinými společnostmi nebo jinými třetími, odborně způsobilými osobami.

takové jednání nebude posuzováno soudem jako nezákonné obcházení poštovního monopolu, i když objednatel a lokální distributor budou mít sídlo na území České republiky.

#### **6.5.4.3 Vázání různých poštovních služeb**

V praxi může rovněž docházet k situacím, ve kterých se bude soukromý poštovní operátor pokoušet v rámci snahy proniknout do monopolní oblasti poskytovatele všeobecných poštovních služeb „přilepit“ rezervovanou službu ke službě, která již byla liberalizována a učinit tak z ní celkovou liberalizovanou službu, kterou by byl oprávněn poskytovat. Příkladem může být doručování účtů, faktur nebo výpisů, tedy dokumentů, jichž je produkován velký počet bankami, finančními institucemi a dalšími společnostmi. Doručování těchto písemností adresátům tak tvoří lukrativní poštovní trh.

Uvažujme modelovou situaci, ve které členský stát (např. Česká republika) liberalizoval doručování adresných reklamních zásilek nikoliv však doručování listovní zásilek s hmotností do 100g. Soukromý operátor by tak mohl k adresné reklamní zásilce<sup>792</sup> připojit daný účet nebo jiný finanční dokument, který má být doručen adresátovi – zákazníkovi objednatele, a doručit jej vlastní distribuční sítí mimo rámec veřejné poštovní sítě, tedy bez využití doručení poskytovatelem všeobecné poštovní služby.

Těmto a podobným praktikám při obcházení poštovního monopolu se směrnice brání ustanovením čl. 2 bod 8, podle kterého *„účty, faktury, finanční výpisy a jiná neidentická sdělení se nepovažují za adresné reklamní zásilky. Sdělení spojující adresnou reklamní zásilku s jinou zásilkou v jednom obalu se nepovažuje za adresnou reklamní zásilku.* Z tohoto ustanovení vyplývá, že takováto služba bude jako celek posuzována jako doručení listovní zásilky, tedy jako služba vyhrazená, i když v důsledku přidání propagačních materiálů dojde k překročení hmotnostního limitu.

Směrnice navíc nepovažuje účty, faktury a jiné výpisy za adresné reklamní zásilky z důvodu jejich účelu, kterým není propagace či podpora obchodních aktivit a dále také proto, že se nejedná o zásilku s individuálním obsahem pro každého adresáta, nýbrž o „neidentické sdělení“, tj. obsahově totožné sdělení bez ohledu na adresáta.

#### **6.5.4.4 Rozšíření rezervované oblasti legislativním aktem**

Velké je nutkání i ze strany členských států získat pro povětšinou státem vlastněný poštovní monopol výhodnější tržní postavení a dodatečné monopolní zisky. Jde zejména o situaci v nových členských státech, které si od upevnění monopolního postavení národního

---

<sup>792</sup> Podle čl. 2 bod 8 první poštovní směrnice jakékoliv sdělení tvořené výhradně reklamními, obchodními nebo propagačními materiály, obsahující zprávu s totožným obsahem.



poštovního operátora slibují dodatečné monopolní zisky do státní kasy, jakož i zvýšení prodejní ceny tohoto monopolu při jeho pozdější privatizaci.<sup>793</sup>

Česká republika čelila v nedávné době snaze některých poslanců<sup>794</sup> navrátit České poště monopol na doručování adresných reklamních zásilek, tedy oblasti, která byla před níže zmiňovanou novelou zákona de facto liberalizována, neboť právní úprava poštovního zákona poskytování těchto služeb neupravovala<sup>795</sup>, a soukromí operátoři (zejména společnost Mediaservis) tuto službu běžně poskytovali.<sup>796</sup>

Tehdejší vláda podala dne 2. června 2004 Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR jako sněmovní tisk č. 689/0 návrh zákona na změnu zákona č. 29/2000 Sb., poštovní zákon v platném znění. Novelou mělo dojít k transpozici druhé poštovní směrnice č. 2002/39/ES.<sup>797</sup> Nově navrhovaný §18 odst. 1 a 2 zněl:

„§ 18

- (1) *Podmínkou provozování poštovních služeb je živnostenské oprávnění podle zvláštního právního předpisu.*
- (2) *Podmínkou provozování poštovní služby, jejímž účelem je dodání písemnosti, je dále poštovní licence nebo zvláštní poštovní licence podle tohoto zákona.*<sup>798</sup>

Vzhledem k tomu, že vymezení vyhrazených služeb (poštovní monopol) neobsahoval zmínku o doručování adresných reklamních zásilek, náležely tyto služby do služeb liberalizovaných, nevyhrazených. Projednáním návrhu zákona byl pověřen hospodářský výbor Poslanecké sněmovny, který na základě již zmíněné iniciativy několik poslanců vydal dne 25. října 2004 usnesení doručené poslancům jako tisk 689/1 obsahující některé pozměňovací návrhy, které se rovněž týkaly ustanovení §18 odst. 2. Jeho nově navržené znění stanovilo:

„§ 18

- (1) *Podmínkou provozování poštovních služeb je živnostenské oprávnění podle zvláštního právního předpisu.*
- (2) *Podmínkou provozování poštovní služby, jejímž účelem je dodání písemnosti **nebo adresné reklamní zásilky***<sup>799</sup>, *je dále poštovní licence nebo zvláštní poštovní licence podle tohoto zákona.*<sup>800</sup>

<sup>793</sup> Srov. článek na internetovém serveru [www.idnes.cz](http://www.idnes.cz) ze dne 15. listopadu 2004 k re-monopolizaci trhu adresných reklamních zásilek v České republice novelou poštovního zákona.

<sup>794</sup> Ustanovení o re-monopolizaci adresných reklamních zásilek (angl. „direct mail“) ve prospěch České pošty předložili poslanci Jaromír Schling a Josef Hojdar.

<sup>795</sup> Šlo tedy podle mého názoru i o liberalizaci de iure podle ústavního principu „co není zakázáno, je povoleno“, srov. čl. 2 odst. 4 Ústavy.

<sup>796</sup> Srov. článek na internetovém serveru [www.idnes.cz](http://www.idnes.cz) ze dne 15. listopadu 2004 k re-monopolizaci trhu adresných reklamních zásilek v České republice novelou poštovního zákona.

<sup>797</sup> Směrnici Evropského parlamentu a Rady 2002/39/ES ze dne 10. června 2002, Úř. věst. 2002, L176/21.

<sup>798</sup> Srov. rovněž sněmovní tisk č. 689/0 na <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=4&ct=689&ct1=0>.

<sup>799</sup> Zvýrazněno autorem.

Změny navrhované hospodářským výborem, které znamenaly znovuzavedení poštovního monopolu pro oblast doručování adresných reklamních zásilek, byly schváleny Poslaneckou sněmovnou i ve druhém a třetím čtení a postoupeny Senátu. Po dlouhé a bouřlivé diskusi a zamítavém stanovisku k těmto změnám vydaným i Úřadem na ochranu hospodářské soutěže pod vedením ing. Bednáře<sup>801</sup> odhlasoval Senát pozměňovací návrhy, které směřovaly k vypuštění slov „*nebo adresné reklamní zásilky*“ ze znění ustanovení §18 odst. 2 novely zákona. Tyto návrhy zasláné Senátem Poslanecké sněmovně jako tisk 689/4 dne 7. ledna 2005 byly Poslaneckou sněmovnou odhlasovány a po podpisu prezidenta byl zákon vyhlášen dne 28. února 2005 ve Sbírce zákonů pod číslem 95/2005 Sb.

Z průběhu tohoto legislativního procesu vyplývá závěr, že doručování adresných reklamních zásilek netvoří součást služeb vyhrazených poštovnímu monopolu. Vzhledem k tomu, že český zákonodárce při implementaci první poštovní směrnice nepoužil v čl. 2 bodu 1 uvedenou definici poštovní služeb<sup>802</sup>, nýbrž pracuje s vlastní definicí poštovních služeb uvedenou v ustanovení §1 odst. 2 poštovního zákona<sup>803</sup>, je nutné při výkladu této definice použít rovněž historické metody výkladu. Podle mého názoru ne zcela šťastně formulovaná definice poštovní služby ve spojení s ustanovením §18 vymežující vyhrazené služby poštovního monopolu totiž neposkytuje při využití standardních výkladových metod jasnou odpověď na otázku, zda doručování adresných reklamních zásilek představuje vyhrazenou službu. Se znalostí historie přijetí novely poštovního zákona č. 95/2005 Sb. však můžeme s určitostí dojít k závěru, že doručování adresných reklamních zásilek není v současné době službou vyhrazenou poštovnímu monopolu České pošty, s.p. ve smyslu ustanovení §18 poštovního zákona.

Zajímavou je hypotetická otázka, jak by Evropská komise posuzovala případ, kdyby zákonodárce přijal novelu č. 95/2005 Sb. ve znění navrhované původně Poslaneckou sněmovnou a doručování adresné reklamní zásilky by vyhradil poštovnímu monopolu. Jak jsem již uvedl výše, v danou dobu nebyla tato služba explicitně upravena v poštovním zákonu a soukromí operátoři tuto službu běžně nabízeli a poskytovali.<sup>804</sup> Z těchto důvodů, při aplikaci ústavního principu v čl. 2 odst. 4 Ústavy, jsem toho názoru, že tyto služby byly de facto i de iure liberalizovány na území České republiky.<sup>805</sup>

---

<sup>800</sup> Srov. rovněž sněmovní tisk č. 689/1 na <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=4&ct=689&ct1=1>.

<sup>801</sup> Srov. článek na internetovém serveru [www.idnes.cz](http://www.idnes.cz) ze dne 15. listopadu 2004 k re-monopolizaci trhu adresných reklamních zásilek v České republice novelou poštovního zákona.

<sup>802</sup> Čl. 2 bod 1 zní „*poštovními službami rozumí služby zahrnující výběr, třídění, přepravu a dodávání poštovních zásilek*.“ Tuto definici přijal např. slovenský zákonodárce v ustanovení §2 poštovního zákona č. 507/2001 Z.z.

<sup>803</sup> Ustanovení §1 odst. 2 zákona č. 29/2000 Sb., poštovní zákon v platném znění zní „*Poštovní službou je činnost prováděná na základě poštovní smlouvy a za podmínky stanovených tímto zákonem, jejímž účelem je dodání poštovní zásilky nebo poukázané peněžní částky*“.

<sup>804</sup> Srov. článek na internetovém serveru [www.idnes.cz](http://www.idnes.cz) ze dne 15. listopadu 2004 k re-monopolizaci trhu adresných reklamních zásilek v České republice novelou poštovního zákona.

<sup>805</sup> Stejně např. stanovisko tehdejšího předsedy Úřadu na ochranu hospodářské soutěže ing. Bednáře citované v článku na internetovém serveru [www.idnes.cz](http://www.idnes.cz) ze dne 15. listopadu 2004 k re-monopolizaci trhu adresných reklamních zásilek v České republice novelou poštovního zákona.

Legislativní opatření rozšiřující poštovní monopol do oblastí, které již před tím byly liberalizovány, však naráží na evropskou právní úpravu a judikaturu Soudního dvora. Podle stálé judikatury Soudního dvora je rozšíření monopolního postavení podnikem přijatým státním opatřením do sousedícího, avšak odděleného trhu, bez objektivního ospravedlnění použití čl. 106 odst. 2 Smlouvy FEU v rozporu s čl. 106 odst. 1 ve spojení s čl. 102.<sup>806</sup>

Nedomnívám se, že by Česká republika za daných okolností unesla důkazní břemeno existence zvláštních důvodů k ospravedlnění rozšíření monopolu. Argumentace by musela směřovat k zajištění dodatečných zdrojů k financování univerzální služby a ekonomické stability jejího poskytování.<sup>807</sup> To by však bylo problematické, a to s ohledem na skutečnost, že v roce 2003 vykázala Česká pošta, s.p. zisk před zdaněním ve výši zhruba 699 mil. Kč, v roce 2004 přibližně 445 mil. Kč, v roce 2005 zhruba 920 mil. Kč, v roce 2006 ve výši 331 mil. Kč<sup>808</sup>, v roce 2007 téměř 795 mil. Kč a v roce 2008 zhruba 365 mil. Kč.<sup>809</sup>

Česká republika by proto zřejmě musela čelit řízení Komise o porušení čl. 106 Smlouvy FEU, pravděpodobně ve spojení s čl. 102 b Smlouvy ES, přičemž tato by byla oprávněna vydat rozhodnutí o tomto porušení ve smyslu čl. 106 odst. 3 Smlouvy FEU. V tomto rozhodnutí Komise konstatuje existenci porušení čl. 106 Smlouvy FEU a ukládá členskému státu povinnost přijmout ve stanovené lhůtě vhodná opatření k ukončení takového porušení Smlouvy. Daný členský stát, popř. poštovní monopol jako právnická osoba bezprostředně a osobně dotčená tímto rozhodnutím ve smyslu čl. 263 para 4 Smlouvy FEU, se může odvolat proti tomuto rozhodnutí ve lhůtě dvou měsíců k Tribunálu.<sup>810</sup> Přes podané odvolání je rozhodnutí Komise závazné a může být přímo vynutitelné národními soudy.<sup>811</sup>

K uvedenému závěru podle mě vedou i příklady dosavadní rozhodovací praxe Komise. V podobné situaci jako Česká republika se ocitlo v minulém roce i Slovensko, které poté, co došlo k de facto a de iure liberalizaci trhu hybridních poštovních služeb<sup>812</sup>, usilovalo o jeho re-monopolizaci.<sup>813</sup> I přes negativní stanovisko Slovenského soutěžního úřadu i Evropské komise byla příslušná novela slovenského poštovního zákona (z. č. 507/2001 Z.z.) přijata a vstoupila v účinnost v dubnu 2009. Komise zahájila se Slovenskou republikou bez odkladu řízení o porušení čl. 106 ve spojení s čl. 102 Smlouvy FEU<sup>814</sup>, a již 7. října 2009 v závazném rozhodnutí konstatovala, že Slovenská republika porušila tato smluvní ustanovení.

<sup>806</sup> Srov. Case C-271/90, Spain and others v Commission, Sb. SD 1992, I-5833, para 36-38, včetně další reference k case C-18/88, GB-INNO-BM, Sb. SD 1991, I-5941, para 18 a 21.

<sup>807</sup> Srov. stálou judikaturu Soudního dvora např. case C-320/91, Corbeau, Sb. SD 1993, I-2533.

<sup>808</sup> Pokles zisku o téměř dvě třetiny byl způsoben kvůli jednorázovým účetním operacím v důsledku příprav k transformaci na akciovou společnost. Bez těchto operací by zisk přesáhl 1 miliardu Kč.

<sup>809</sup> Srov. jednotlivé výroční zprávy České pošty s.p. na <http://www.cpost.cz/cz/o-ceske-poste/profil/vyrocní-zpravy-id362/>.

<sup>810</sup> Srov. čl. 263 para 5 Smlouvy FEU.

<sup>811</sup> Brunhes, Competition Policy Newsletter, 2009 – 1, s. 5.

<sup>812</sup> Takový je právní závěr Komise v jejím rozhodnutí ve věci Slovenské hybridní pošty. COMP/39.562 ze dne 7. října 2008, para 138 an.

<sup>813</sup> Rozhodnutím Komise ve věci Slovenské hybridní pošty. COMP/39.562 ze dne 7. října 2008.

<sup>814</sup> V důsledku podaného odvolání ze strany Slovenské pošty, je nyní řízení o porušení čl. 106 ve spojení s čl. 102 Smlouvy FEU ve fázi řízení před Soudem první instance, pod spisovou značkou T-556/08 P. Výsledkem řízení může být i uložení pokuty členskému státu za porušení pravidel hospodářské soutěže.

Uvedené rozhodnutí je rovněž v souladu s předchozí rozhodovací praxí Komise.<sup>815</sup> Soukromí poštovní operátoři v Itálii vytvářeli vlastní infrastruktury, které jim umožňovaly nabízet doručování hybridních zásilek. Italská Poste Italiane vlastní veřejnou poštovní síť nebyla schopna nabízet služby doručení v přesném termínu. Podle italského poštovního práva však držela poštovní monopol na doručování fyzicky vyhotovených hybridních poštovních zásilek.

Komise v této právní úpravě spatřovala porušení čl. 106 ve spojení s čl. 102 Smlouvy, neboť podle jejího názoru představovalo doručování v přesném termínu odlišný relevantní trh ve vztahu k doručování tradičních poštovních zásilek.<sup>816</sup> Podle názoru Komise tak došlo k protiprávnímu rozšíření monopolu z rezervované oblasti do sousedního trhu, neboť veřejný operátor nebyl schopen plně uspokojit poptávku po doručovacích službách s přesným termínem doručení, a došlo tudíž k protiprávnímu omezení nabídky určitých služeb ve smyslu čl. 102 písm. b) Smlouvy FEU.<sup>817</sup> Svým rozhodnutím tak Komise zakázala Itálii zachovat veřejnému poštovnímu operátoru výlučná práva poskytování hybridní služby z důvodu rozporu této úpravy s evropským právem.

## 6.6 Shrnutí

Liberalizační proces na trhu poštovních služeb byl zahájen nejprve v rámci rozhodovací praxe Komise. První poštovní směrnice<sup>818</sup> vstoupila v platnost v roce 1997, přičemž na rozdíl od postoje Komise přijaly členské státy koncept postupné liberalizace formou postupného snižování cenových a hmotnostních limitů listovních zásilek, které bylo možné vyhradit veřejnému poštovnímu monopolu. Tyto limity však byly pouze orientační, členské státy byly oprávněny liberalizovat svůj poštovní trh rychleji (např. Velká Británie, Německo, Finsko, Švédsko). Třetí poštovní směrnice pak předvídá plné otevření poštovního trhu nejpozději do 31. prosince 2010 (pro některé členské státy, včetně České republiky do 31. prosince 2012).

Směrnice definuje pozitivně právně v souvislosti s rizikem nedostupnosti poštovních služeb na plně liberalizovaném trhu (tzv. cream skimming) tzv. univerzální službu (všeobecnou službu) ve vztahu k charakteru služby, jakož i ve vztahu k minimálním standardům a kvalitě takové služby.<sup>819</sup> Základní charakteristickou univerzální služby je její zajištění členskými státy na celém jejich území za cenu dostupnou každému, kdo pro ni projeví zájem. Kdy je služba dostupná (zejména cenově) a jaký je rozsah univerzální služby

<sup>815</sup> Rozhodnutí Komise ve věci italské hybridní pošty ze dne 21. prosince 2000, Úř. věst. 2001, L63/59.

<sup>816</sup> Ibid., para 16-21.

<sup>817</sup> Ibid.

<sup>818</sup> [1998] OJ L15/14.

<sup>819</sup> Čl. 3 první poštovní směrnice.

zavisí na uvážení každého členského státu.<sup>820</sup> Nejasnosti vznikají v současné době ve vztahu k rozsahu univerzální služby, což klíčové pro zajištění způsobu jejího financování. Nedávné rozhodnutí ve věci TNT Post UK Ltd.<sup>821</sup> ukazuje, že evropské soudy posuzují tento rozsah úžeji, než jaký by vyplýval pouhou aplikací hmotnostních a cenových limitů stanovených v čl. 3 poštovní směrnice. Soud vylučuje z univerzální služby poštovní služby poskytované sice v daných limitech ovšem na základě individuálního smluvního ujednání se zákazníkem.

V přechodné fázi postupné liberalizace stanoví dále poštovní směrnice taxativní výčet vyhrazených služeb, které mohou být vyhrazeny poštovnímu monopolu. Rozsah výhrady může odpovídat směrnice, popř. být národním právem vymezen úžeji, nikoliv však šířeji.

Podle v současnosti platné druhé směrnice mohou členské státy vyhradit doručování příchozích přeshraničních zásilek a doručování adresných reklamních zásilek poštovnímu monopolu. Česká republika však na rozdíl od většiny ostatních států již plně liberalizovala celý trh adresných poštovních zásilek a všech přeshraničních zásilek.<sup>822</sup> Doručení odchozích přeshraničních zásilek je považováno za poštovní službu, doručení příchozích přeshraničních zásilek, jejichž poskytnutí bylo sjednáno v zahraničí, se však podle §3 písm. e) českého poštovního zákona nepovažuje za poštovní službu v režimu poštovního zákona vůbec.

V současné době v souvislosti s intenzivním technologickým vývojem narůstá význam tzv. nových poštovních služeb, které podle bodu 21 první poštovní směrnice nemohou být předmětem výhrady. Nedostatkem směrnice však je, že tato neposkytuje kritéria pro rozlišení mezi tzv. tradičními poštovními službami a novými poštovními službami. Podle rozhodovací praxe Komise je nutné posoudit, zda služba vůbec splňuje definici poštovní služby, a jaký je její relevantní trh.<sup>823</sup> Na základě svého zkoumání jsem vymezil třináct kritérií, které by podle mého názoru měly být analyzovány pro posouzení, zda se jedná o novou (volně přístupnou) poštovní službu.

Soukromí operátoři vykládají pojem *nových služeb* široce ve snaze prolomit poštovní monopol, členské státy a veřejné poštovní monopoly se naopak snaží zužovat obsah tohoto pojmu (někdy i legislativními a správními akty) ve prospěch poštovní výhrady. Příkladem budiž nedávné rozhodnutí Evropské komise ve věci slovenské hybridní pošty, které se poprvé šířeji zabývalo vztahem nových a tradičních poštovních služeb a ospravedlněním existence poštovního monopolu.<sup>824</sup> Na základě podaného odvolání Slovenskou poštou je věc

---

<sup>820</sup> Čl. 3 první poštovní směrnice stanoví pouze minimální rozsah.

<sup>821</sup> Rozhodnutí C-357/07, TNT Post UK Ltd. v. the Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs, Sb. SD 2009, I-3025.

<sup>822</sup> Srov. přehled v Přílohách, tabulce č. 6 této disertační práce.

<sup>823</sup> Srov. zejména nedávné rozhodnutí Komise ve věci Slovenské hybridní pošty, COMP/39.562 ze dne 7. října 2008.

<sup>824</sup> Rozhodnutí Komise ve věci Slovenské hybridní pošty, COMP/39.562 ze dne 7. října 2008.

v současné době posuzovaná Tribunálem.<sup>825</sup> Podle mého názoru se jedná o jedno z nejzásadnějších rozhodnutí v oblasti poštovního práva s významnými účinky pro celý poštovní sektor. Bude proto zajímavé sledovat, jaký postoj k této problematice zaujmou Soudy Unie.

---

<sup>825</sup> Srov. probíhající řízení před Soudem první instance, pod spisovou značkou T-556/08 P.

## 7. Liberalizace poštovních služeb v judikatuře ESD

Jak bylo řečeno výše, při tehdejší právní úpravě náležela celá oblast poskytování poštovních služeb (včetně nově se vyvíjejících specifických služeb obdobných) do monopolní vyhrazené oblasti<sup>826</sup> a byly tak nabízeny jediným státním poštovním operátorem. Poštovní monopol byl chráněn jak správními tak mnohdy i trestně právními předpisy a jeho porušení tak mohlo být sankcionováno.<sup>827</sup>

V sedmdesátých a osmdesátých letech narůstala celosvětově kritika schopnosti poštovního monopolu týkající se jeho efektivity a schopnosti pokrýt veškerou poptávku a zajistit poskytování poštovních služeb vysoké kvality za přiměřené ceny. Poskytovatelé kurýrních a expresních služeb operujících v Severní Americe<sup>828</sup> jak např. DHL, TNT, Federal Express nebo UPS začali správními a soudními cestami napadat existenci evropských poštovních monopolů ve snaze zajistit si přístup na lukrativní evropské trhy. Vytvořením jednotné Asociace evropských poskytovatelů kurýrních služeb (angl. Association of European Express Carriers -AEEC) došlo k vytvoření první lobbistické skupiny pro oblast liberalizace poštovních služeb a k postupnému koordinovanému úsilí ovlivnit rozhodovací proces evropských institucí. Vznikal i počet stížností zákazníků státních pošt týkající se snižování kvality poštovních služeb, dlouhých doručovacích lhůt zejména při přeshraničním doručování zásilek, které byly nejprve shromažďovány v mezinárodních sběrných místech u každého poštovního operátora a teprve potom hromadně odesílány.<sup>829</sup>

Nejvýznamnější sporné body se týkaly tzv. remailových služeb a hybridních poštovních zásilek.<sup>830</sup> Remail je definován jako poštovní zásilka, která je předána veřejnému poštovnímu operátoru v jiné zemi než v zemi, ve které má odesílatel sídlo či bydliště. Stát, ve kterém je zásilka předána k přepravě, je obvykle označován jako stát B, zatímco země sídla nebo bydliště odesílatele je označována jako stát A. Pokud se adresát nachází v jiném státě než je stát odevzdání k přepravě, je tento označován jako stát C. Zásilka je přepravena přes hranici států A a B jiným způsobem, než využitím zahraničních doručovacích služeb veřejného

<sup>826</sup> Oblast původně vyhrazená státnímu monopolu zahrnovala veškeré poštovní a obdobné služby. Současná právní úprava provedená směrnicemi č. 97/67 a 2002/39 stanoví limity pro určení monopolní (vyhrazené) oblasti hladinou hmotnosti a ceny za doručování zásilek, přičemž členské státy disponují určitým diskrečním uvážením ohledně těchto limitů. Rozsah vyhrazených oblastí se tak může částečně různit v jednotlivých členských státech.

<sup>827</sup> Srov. Hlava VII, Státní správa a regulace zákona č. 29/2000 Sb., o poštovních službách v platném znění.

<sup>828</sup> In general service consisting delivering important documents in a fast, reliable style, known also as "time-sensitive" and "door-to-door delivery".

<sup>829</sup> K podrobnostem viz *Geradin 2002*, s. 67 an.

<sup>830</sup> Díky naskoku ve využívání nejnovějších technologií byli soukromí poštovní operátoři doručovat zásilky v elektronické formě v rámci celé Evropy, přeměnit je opět na papírovou formu a doručit je využitím služeb tamního veřejného poštovního operátora za lokální a nikoliv za mnohem vyšší přeshraniční poštovné.

poštovního operátora státu A a jeho zahraničního sběrného místa.<sup>831</sup> V průběhu praxe se vyvinulo několik typů remailů.<sup>832</sup>

Soukromé kurýrní služby mohly na základě této praxe výrazně zkrátit dobu zahraničního doručení zásilek ze státu A do státu B nebo C s minimálním využitím doručení veřejným operátorem pouze ve finální fázi lokálního doručení (tzv. last mile doručení). V průběhu další doby však i tak dále narůstala nespokojenost s délkou a příliš vysokou cenou last mile doručení veřejným operátorem. Soukromí operátoři proto začali budovat vlastní rychlejší, efektivnější a levnější systém doručení i v jednotlivých státech.

Úspěšný rozvoj této formy podnikání a masový přesun zákazníků k soukromým operátorům vyvolal ovšem reakci veřejných operátorů. Jejich koordinované úsilí vyústilo v přijetí nového ustanovení čl. 27 Světové poštovní úmluvy (angl. Universal Postal Convention), které mělo za cíl ztížení využívání remailových služeb.<sup>833</sup> Poštovní úřady poskytovatele veřejných poštovních služeb byly zmocněny k zadržení remailovaných zásilek a jejich navrácení do země původu nebo uložení dodatečné povinnosti adresátovi doplatit národní sazby vedle zahraniční sazby zaplacené původně odesílatelem. Poskyvatelé veřejných poštovních služeb rovněž souhlasili se zvýšením konečných poplatků<sup>834</sup> a s bojkotem zásilek předaných soukromými operátory k doručení. Zvýšení konečných poplatků se tak ve zvýšení ceny za služby nejcitelněji dotklo soukromých operátorů, neboť ti to platili plnou výší konečných poplatků, kdežto státy si navzájem započítávaly a promíjely tyto poplatky všude tam, kde došlo k vzájemnému doručování stejného či podobného množství zásilek.<sup>835</sup>

Jiný postoj zaujal veřejný operátor ve Velké Británii. Soukromí operátoři poskytující expresní služby byli připuštěni na trh za předpokladu, že jejich cena doručení expresních zásilek převyšovala určitou stanovenou cenu. Francouzská La Poste však zaujala opačný tvrdý postoj vůči soukromým operátorům a vymohla si úplný zákaz kurýrních služeb v roce 1982. Mnozí politici ve svých veřejných vystoupeních rovněž útočili na soukromé operátory a

<sup>831</sup> Gundel, 11.

<sup>832</sup> *ABA remail*: Zásilka je vytvořena ve státě A a je převezena přes hranici mimo distribuční síť veřejného operátora. Poté je vložena do doručovacího systému veřejného operátora ve státě B k doručení na adresu nacházející se ve státě A. *ABB remail*: Zásilka je vytvořena ve státě A, převezena přes hranici mimo doručovací systém veřejného operátora ve státě A do státu B, kde je předána veřejnému operátoru státu B k doručení ve státě B. *ABC remail*: Zásilka je vytvořena ve státě A, převezena přes hranici mimo doručovací systém veřejného operátora ve státě A do státu B a tam vložena do doručovacího systému veřejného operátora B k doručení na adresu nalézající se ve státě C. Podobná je situace rovněž v případě hybridních elektronických zásilek, které jsou elektronicky vytvořeny ve státě A, elektronicky doručeny do státu B nebo C, tam vtištěny a předány k doručení veřejnému operátorovi (*angl. non-physical remail*).

<sup>833</sup> Článek 27 „Podávání poštovních zásilek v cizině“: (1) Žádná členská země není povinna přepravovat ani dodávat adresátům listovní zásilky, které odesílatelé sídlící na jejím území podávají nebo dávají podat v cizí zemi s cílem využít tamějších výhodnějších tarifních podmínek. (2) Ustanovení odstavce 1 se vztahují bez rozdílu jak na listovní zásilky připravené v sídelní zemi odesílatele a poté přepravené přes hranice, tak na listovní zásilky vyhotovené v cizí zemi. (3) Správa určení má právo vyžadovat od odesílatele a, není-li uveden, od správy podání zaplacení vnitrostátních sazeb. Pokud ve lhůtě stanovené správou určení ani odesílatel ani správa podání nesvolí k zaplacení těchto sazeb, může správa určení zásilky buďto vrátit správě podání s právem na úhradu nákladů za zpáteční přepravu nebo s nimi zacházet podle vlastních předpisů.

<sup>834</sup> Pojmem „konečné poplatky“ (*angl. "terminal dues"*) se rozumí odměna poskytovatelům všeobecných služeb za dodávání přeshraničních zásilek došlých z jiného členského státu nebo ze třetí země. Srov. Sdělení Komise o použití pravidel hospodářské soutěže na poštovní odvětví a o posouzení některých opatření státu týkajících se poštovních služeb, Úř. věst. 1998, C 39/02, s. 7.

<sup>835</sup> Podrobnosti viz Geradin 2002, 7 an.



hrozili zahájením soudních a správních řízení kvůli porušení poštovního monopolu.<sup>836</sup> Taková řízení byla v té době zahájena např. v Německu nebo Dánsku. Teprve v průběhu osmdesátých let začali soukromí operátoři hájit své zájmy a postupovat proti poštovním monopolům v řízeních před Evropskými soudy.<sup>837</sup>

## 7.1 Počátky evropské judikatury

V prvních fázích se teprve formuloval postoj Soudního dvora k existenci a právní úpravě státních monopolů. Šlo zejména o posouzení otázky, zda jsou státní monopoly přes své výlučné postavení v hospodářské soustavě členských států vázány základními svobodami Unie a dále v jakém rozsahu podléhají režimu evropských soutěžních pravidel.<sup>838</sup> Ve významné rozhodnutí ve věci *Dassonville* Soudní dvůr judikoval, že opatření s rovnocenným účinkem ve smyslu ustanovení čl. 34 Smlouvy FEU je „každá obchodní úprava členských států, která je způsobilá přímo nebo nepřímo, skutečně nebo potenciálně narušit obchod mezi členskými státy“.<sup>839</sup> Odborná literatura nyní přijímá, že adresáty čl. 34 Smlouvy FEU jsou členské státy<sup>840</sup>, přičemž právě členské státy přijímají opatření, jimž udělují některým podnikům zvláštní či výlučná práva k plnění zvláštních úkolů.<sup>841</sup>

### 7.1.1 Postavení monopolu v evropském rámci

#### 7.1.1.1 Rozhodnutí ve věci *Sacchi*

Tradiční přístup Soudního dvora k aplikaci evropských soutěžních pravidel můžeme nalézt v rozhodnutí ve věci *Sacchi* z roku 1974.<sup>842</sup>

##### 7.1.1.1.1 Skutkový stav

Těžištěm rozhodování Soudního dvora v tomto řízení o předběžné otázce podle nynějšího čl. 267 Smlouvy FEU byl italský monopol na rozhlasové a televizní vysílání, který stát přenesl na společnost Radio Audizione Italiana (RAI). RAI byla organizována jako akciová společnost, která byla ovládána státním holdingem IRI. Státu vůči RAI příslušely kontrolní a dozorovací pravomoci. Soud tedy kvalifikoval RAI jako veřejný podnik ve smyslu čl. 106 Smlouvy. Její činnost byla mj. financována prostřednictvím poplatků, které byly

<sup>836</sup> Některé typické administrativní překážky byly použity ke ztížení tržní pozice soukromých operátorů: např. veřejná vyjádření politiků namířených proti soukromým operátorům, časté inspekce ze strany poštovních regulátorů, administrativní průtahy a překážky při vydávání licence a povolení k výkonu poštovních činností apod.

<sup>837</sup> Srov. dále v textu analyzovaná rozhodnutí ve věci REIMS a Chronopost.

<sup>838</sup> *Manthey*, 48.

<sup>839</sup> Case 8/74, *Dassonville*, Sb. SD 1974, 837, 852.

<sup>840</sup> Srov. *Manthey*, 48, a dále tam citovanou literaturu.

<sup>841</sup> Srov. znění čl. 106 odst. 1 Smlouvy FEU.

<sup>842</sup> Case 155/73, *Sacchi*, Sb. SD 1974, 409.

placeny držiteli televizních a rozhlasových přijímačů. Při neplacení hrozily neplatičům i trestně právní postihy.<sup>843</sup> Pan Sacchi, který byl trestně stíhán z důvodu nezaplacení poplatků, popíral slučitelnost monopolu RAI s evropským právem. Národní soud vnesl k Soudnímu dvoru předběžnou otázku, zda je udělení monopolu k rozhlasovému a televiznímu vysílání slučitelné se zásadou volného pohybu zboží a zásadou hospodářské soutěže.

#### 7.1.1.1.2 Rozhodnutí soudu

Soudní dvůr považující veřejné podniky, které disponovaly státem uděleným monopolním právem za přímé adresáty povinností vyplývající ze zásad volného pohybu.<sup>844</sup> Ve vztahu k posouzení slučitelnosti existence monopolu s evropským právem Soudní dvůr judikoval<sup>845</sup>:

*„Článek [106] odstavec 1 umožňuje členským státům mimo jiné udělit podnikům zvláštní nebo výlučná práva. Smlouva žádným způsobem nebrání členským státům z důvodů veřejného zájmu vyloučit televizní i kabelové vysílání z hospodářské soutěže tím, že udělí jedné nebo více organizacím výlučné právo k provozování vysílání. Tyto organizace jsou ovšem povinny při plnění svých úkolů dodržovat princip nediskriminace a spadají, pokud jejich aktivity s sebou přinášejí výkon činnosti hospodářského charakteru, pod pravidla pro veřejné podniky a podniky, kterým státy udělily zvláštní nebo výlučná práva, která jsou stanovena v čl. [106] Smlouvy. Výklad článku [102] ve spojení s článkem [106] vede k výsledku, že existence monopolu ve prospěch podniku, kterému členský stát udělil výlučná práva, jako taková není neslučitelná s čl. [106]. To samé musí platit, pokud pozdější státní opatření tato práva dále rozšíří.“<sup>846</sup>*

Z rozhodnutí soudu vyplývá, že podle jeho názoru existence podniku, kterému členský stát udělil výlučné monopolní právo, není jako taková v rozporu s ustanoveními Smlouvy FEU. Takový monopol však musí dodržovat soutěžní pravidla při výkonu své činnosti, obzvláště nesmí stanovovat a vymáhat různě vysoké poplatky či jiné nerovné podmínky, nebo např. diskriminovat dodavatele nebo odběratele.<sup>847</sup>

<sup>843</sup> Srov. vylíčení skutkového stavu v návrhu Generálního advokáta Reischla, case 155/73, Sacchi, Sb. SD 1974, 409, 433 an.

<sup>844</sup> Ibid., 429, para 10.

<sup>845</sup> Současný čl. 106 Smlouvy FEU ve znění před přijetím Amsterdamské smlouvy byl označen jako článek 90, po tomto přečíslování čl. 86 Smlouvy ES pozn. autora.

<sup>846</sup> Case Sacchi, Sb. SD 1974, 409, 430, para 14.

<sup>847</sup> Srov. stejné právní závěry soudu v podobném skutkovém případě, case C-260/89, Elliniki Radiophonia Tileorassi (ERT), Sb. SD 1991, I-2925. V tomto rozhodnutí stanovil první pravidla pro posuzování právní přípustnosti existence monopolu, když stanovil, že členský stát nesmí udělovat taková zvláštní či výlučná práva, pokud tato práva vedou ke vzniku situace, ve které je podnik veden nebo nucen k porušení čl. 106 Smlouvy FEU.

### 7.1.1.2 **Rozhodnutí ve věci Terminal Equipment**

Změna Soudu v chápání postavení monopolu a právním posouzení jeho samotné existence přišla v rozhodnutí ve věci *Terminal Equipment* z roku 1991.<sup>848</sup>

#### 7.1.1.2.1 *Skutkový stav*

Tento případ se týkal posouzení monopolu, který byl držen všemi tehdejšími národními veřejnými telefonními operátory a týkal se připojení telefonních zařízení do veřejné telefonní sítě. Komise stanovila ve směrnici o soutěži v telekomunikačních připojeních<sup>849</sup> vydané na základě zmocnění stanoveném v čl. 106 odst. 3, že takovýto monopol je per se v rozporu s pravidly Smlouvy FEU upravující volný pohyb zboží a nařídila členským státům jeho odstranění.<sup>850</sup> Některé členské státy tak napadly směrnici v řízení před Soudním dvorem.

#### 7.1.1.2.2 *Rozhodnutí soudu*

Při posouzení legality napadených ustanovení dané směrnice vyložil Soudní dvůr ustanovení čl. 106 odst. 2 Smlouvy FEU následujícím způsobem:

*„Skutečnost, že čl. [106] odst. 2 Smlouvy vychází z existence podniků, které disponují určitými zvláštními nebo výlučnými právy, není možné vykládat tím způsobem, že veškerá zvláštní a výlučná práva jsou nutně v souladu s ustanoveními Smlouvy. Toto závisí mnohem více na těch ustanoveních smlouvy, na které čl. [106] odst. 1 odkazuje.“*<sup>851</sup>

Soudní dvůr tak v rozhodnutí potvrdil platnost závěru Komise uvedené ve směrnici o tom, že zmíněný monopol je v rozporu se Smlouvou FEU. Soud judikoval, že zmíněný monopol je v rozporu s pravidly upravujícími volný pohyb zboží a je tudíž per se protiprávní. Změna právního postoje soudu vůči rozhodnutí ve věci *Sacchi* tak znamená, že nyní může být podle judikatury Soudního dvora potenciálně každý monopol per se v rozporu se Smlouvou FEU.

### 7.1.1.3 **Rozhodnutí ve věci Corbeau**

Jedno z nejvýznamnějších rozhodnutí v oblasti poštovního práva, rozhodnutí ve věci *Corbeau* z roku 1993<sup>852</sup>, rovněž přispělo k rozpracování problematiky existence státních

<sup>848</sup> Case C-202/88, Francie v. Komise (Terminal equipments), Sb. SD 1991, I-1223.

<sup>849</sup> Směrnice Komise o soutěži v telekomunikačních terminálových zařízeních ze dne 16. května 1988, Úř. věst. 1988, L131/73.

<sup>850</sup> Case C-202/88, Francie v. Komise (Terminal equipments), Sb. SD 1991, I-1223, 1226, para 1 an.

<sup>851</sup> Ibid., druhá právní věta rozsudku, 1224, para 2.

<sup>852</sup> Case C-320/91, Corbeau, Sb. SD 1993, I-2533.

monopolů a zvláštních a výlučných práv. Jeho význam pro tuto oblast spočívá v tom, že podává další vysvětlení k předpokladům, které musí být naplněny, aby existence monopolu neporušovala per se ustanovení Smlouvy FEU. Uvedené rozhodnutí rovněž výrazně ovlivnilo přípravu první poštovní směrnice.<sup>853</sup>

#### 7.1.1.3.1 *Skutkový stav*

Belgické poštovní právo přiznávalo belgické Régie des Postes výlučné právo poskytovat všechny druhy poštovních služeb na území Belgie.<sup>854</sup> V rámci právní ochrany předvíдалo belgické trestní právo rovněž trestně právní sankce za porušování poštovního monopolu. Pan Corbeau založil expresní doručovací společnost v oblasti Liège, přičemž sběr zásilek k doručení byl prováděn osobně v prostorách odesílatele a v dané oblasti bylo garantováno doručení před polednem následující den. Pro doručování mimo danou oblast využívala společnost veřejné poštovní sítě a služeb Régie des Postes. Následně bylo proti panu Corbeauovi zahájeno trestní stíhání pro porušení poštovního monopolu. Národní soud v Liège vznesl k Soudnímu dvoru předběžnou otázku týkající se slučitelnosti monopolu Belgické pošty se Smlouvou FEU.<sup>855</sup>

#### 7.1.1.3.2 *Rozhodnutí soudu*

Soudní dvůr navázal na svoji judikaturu v rozhodnutí *ERT*, neboť nepopíral oprávnění členského státu ustanovit pro poskytování všeobecných poštovních služeb monopol.<sup>856</sup> Stanovil, že členské státy nesmějí přijímat a udržovat v platnosti opatření, které zbavují ustanovení Smlouvy FEU účinků.

##### a) *existence monopolu*

Obrana pana Corbeaua nebyla postavena na tvrzení žádného protisoutěžního jednání monopolu Belgické pošty, např. diskriminace, střet zájmů, rozšíření monopolu do navazujících trhů atd.<sup>857</sup>, nýbrž zpochybňovala šíří zákonem stanoveného a chráněného monopolu ve vztahu k efektivní aplikaci článků Smlouvy FEU s pravidly hospodářské soutěže.

K tomu Soudní dvůr uvedl:

<sup>853</sup> Srov. *Jones, Sufrin*, 2. vyd., 556.

<sup>854</sup> K podrobnostem viz case C-320/91, *Corbeau*, Sb. SD 1993, I-2533.

<sup>855</sup> Ke skutkovému stavu srov. závěry Generálního advokáta Tesaura, case C-320/91, *Corbeau*, Sb. SD 1993, I-2548 an.

<sup>856</sup> Case C-320/91, *Corbeau*, Sb. SD 1993, I-2533, 2567, para 11.

<sup>857</sup> Srov. jednotlivá protisoutěžní chování v kapitole 3 této disertační práce.

*„Dané ustanovení musí být vyloženo ve vztahu k čl. [106] odst. 2, který stanoví, že podniky, které byly pověřeny poskytováním služeb obecného hospodářského zájmu, podléhají pravidlům hospodářské soutěže do té míry, do jaké jejich použití právně nebo fakticky neznemožňuje poskytování těchto služeb.*

*Posledně jmenované ustanovení tak umožňuje, aby členské státy udělily zvláštní práva podnikům, které pověřily poskytováním služeb obecného hospodářského zájmu, které rovněž mohou bránit aplikaci pravidel smlouvy týkající se hospodářské soutěže do té míry, do jaké omezení soutěže nebo dokonce její vyloučení je nezbytné k zajištění plnění zvláštního úkolu podniky, kterým byla tato zvláštní práva udělena“.*<sup>858</sup>

Podle některých názorů je třeba tyto závěry Soudního dvora vykládat tak, že v zájmu zajištění efektivity použití článků Smlouvy FEU samotná existence národních opatření, které podniku udělují dominantní postavení na trhu, je nepřipustná, ledaže tato státní opatření jsou ospravedlnitelná ve smyslu čl. 106 odst. 2.<sup>859</sup> To ve svém důsledku znamená obrácení důkazního břemene: monopolní práva nejsou prima facie povolená, nýbrž prima facie protiprávní, ledaže je jejich udělení objektivně ospravedlněno v rámci kritérií v čl. 106 odst. 2 Smlouvy FEU.<sup>860</sup>

#### *b) rozsah monopolu*

Při posouzení rozsahu přípustného monopolu analyzoval Soudní dvůr problematiku zajištění poskytování služeb obecného hospodářského zájmu, tzn., zda lze oddělit služby obecného hospodářského zájmu a ostatní do nich nespádající, aniž by bylo ohroženo poskytování prvních z nich:

*„Právní úvaha se týká posouzení otázky rozsahu, v jakém je nutné omezení soutěže na relevantním trhu, nebo dokonce úplné vyloučení soutěže ze strany ostatních operátorů tak, aby byl držitel výlučného práva byl schopen poskytovat služby obecného hospodářského zájmu, a obzvláště byl schopen poskytovat je za ekonomicky přijatelných podmínek.*

*Toto právní posouzení tak musí vycházet z předpokladu, že povinnost veřejného operátora poskytovat služby obecného hospodářského zájmu za existence ekonomické udržitelnosti předpokládá, že tento operátor bude mít možno kompenzovat méně profitabilní odvětví z příjmů z více profitabilních odvětví, což tudíž ospravedlňuje omezení soutěže ze strany soukromých operátorů tam, kde se jedná o ekonomicky lukrativnější odvětví.“*<sup>861</sup>

<sup>858</sup> Case C-320/91, Corbeau, Sb. SD 1993, I-2533, 2568, para 13-14.

<sup>859</sup> Hancher, CMLR 1994, 115 an.

<sup>860</sup> Faull, Nikpay, para 5.76.

<sup>861</sup> Case C-320/91, Corbeau, Sb. SD 1993, I-2533, para 16-17.

Soud tedy jinými slovy rozhodl, že již samotná existence poštovního monopolu může porušovat čl. 106 odst. 1 Smlouvy tam, kde je vymezení poštovního monopolu příliš široké a není nezbytné pro zajištění všeobecných poštovních služeb, tzn., není ospravedlnitelné ve smyslu čl. 106 odst. 2 Smlouvy. Stanovil však, že je možné v zájmu zajištění poskytování služeb obecného hospodářského zájmu za ekonomicky přijatelných podmínek rozšíření monopolu do oblastí nepředstavující služby obecného hospodářského zájmu. Dále také připustil, že křížové subvencování může být jedním z prostředků jak financovat poskytování všeobecných poštovních služeb.

c) *změna rozsahu monopolu*

Soudní dvůr uznal, že trh poštovních služeb se skládá z velkého množství samostatných trhů, přičemž pouze některé (oddělitelné a odděleně poskytované!) poštovní služby mohou být jako sociální minimum považovány za všeobecné poštovní služby (v terminologii později přijaté první poštovní směrnice), které mají být za přiměřenou cenu a rovných podmínek přístupny všem.

*„Na druhou stranu však není rozšíření monopolu ospravedlnitelné tehdy, jedná – li se o specifické služby odlišitelné a oddělitelné od služeb obecného hospodářského zájmu, které splňují specifické potřeby zákazníků a nejsou tradičně poskytovány veřejnými operátory, jako např. vyšší rychlost doručení, spolehlivost doručení, změna doručovací adresy v průběhu procesu doručení, pokud jde o služby, které svou charakteristikou a okolnostmi, za kterých jsou poskytovány, jako je geografická oblast, neohrožují ekonomickou rovnováhu poskytování služeb obecného hospodářského zájmu veřejným operátorem.“<sup>862</sup>*

Soud poprvé naznačil pravidlo, že v úvahách o rozšíření monopolu je nutno posoudit specifičnost ostatních nabízených služeb a jejich oddělitelnost od všeobecných poštovních služeb bez ohrožení výkonu služeb obecného hospodářského zájmu. Zmiňuje tak možnost, že vedle poštovních služeb, jejichž poskytování má/může být vyhrazeno poskytovateli všeobecných poštovních služeb, aby bylo zajištěno plnění zvláštního úkolu – poskytování služeb obecného hospodářského významu, existují i odlišitelné a oddělitelné poštovní služby, u kterých nejsou dány předpoklady ospravedlnění použití výjimky ve smyslu čl. 106 odst. 2 Smlouvy, tedy jejich vložení do vyhrazených služeb.

Došlo tedy k potvrzení evropského postoje směřujícího k liberalizaci kurýrních a expresních služeb zakotveného v prvních rozhodnutích Komise.<sup>863</sup>

<sup>862</sup> Case C-320/91, Corbeau, Sb. SD 1993, I-2533, para 19.

<sup>863</sup> Rozhodnutí Komise ze dne 20. prosince 1989, o kurýrních službách v Nizozemí, Úř. věst. 1990, L10/47 a rozhodnutí Komise 90/456/EWG, ze dne 1. srpna 1990, o kurýrních službách ve Španělsku, Úř. věst. 1990, L233/19. Srov. jejich analýzu výše.

d) tzv. nové služby

Problematika příspěvku rozhodnutí ve věci *Corbeau* k definici tzv. nových služeb je rozpracována v kapitole 6 této disertační práce.

#### 7.1.1.4 Rozhodnutí ve věci *Almelo*

Rozhodnutí ve věci *Almelo*<sup>864</sup> znamenalo další potvrzení postoje Soudního dvora vyjádřené v rozhodnutích ve věci *Corbeau* a *Terminal Equipment*, podle kterého se hospodářská soutěžní pravidla neaplikují, jak Soud uvedl v rozhodnutí ve věci *Sacchi*, pouze na způsob, jakým je monopolní činnost podniku vykonávána, nýbrž pro posouzení slučitelnosti vlastní existence monopolu s ustanoveními Smlouvy FEU.

##### 7.1.1.4.1 Skutkový stav

V tomto rozhodnutí se Soud zabýval předběžnou otázkou položenou nizozemským soudem rozhodující spor mezi regionálním a lokálním distributorem elektrické energie, zahrnující mj. také otázku posouzení protiprávnosti exkluzivní dohody o nákupu elektřiny.<sup>865</sup>

##### 7.1.1.4.2 Rozhodnutí soudu

V rozhodnutí Soud opětovně potvrdil, že omezení soutěže ve prospěch podniků plnící zvláštní úkoly je přípustné, je-li prokázáno, že je toto nezbytné k zajištění plnění jejich zvláštních úkolů, které jim byly svěřeny. Soud stanovil první kritéria takového posouzení nezbytnosti:

*„Omezení soutěže uložené na ostatní soukromé operátory musí být umožněno to té míry, do jaké je to nutné, aby podniky, kterým bylo svěřeno poskytování služeb obecného hospodářského zájmu, byly schopny tyto úkoly plnit. V tomto ohledu je nezbytné vzít v úvahu ekonomické podmínky, ve kterých se podnik nachází, obzvláště náklady, které musí nést a právní úpravu zejména prostředí, v němž se nachází  
Je v pravomoci národního soudu rozhodnout, zda je exkluzivní dohoda o nákupu, která zakazuje lokálním distributorům import elektřiny, nezbytně nutná k tomu, aby umožnila regionálnímu distributorovi poskytovat služby obecného hospodářského zájmu.“*<sup>866</sup>

<sup>864</sup> Case C-393/92, *Almelo*, Sb. SD 1994, 1477.

<sup>865</sup> Srov. závěry Generálního advokáta Darmona, case C-393/92, *Almelo*, Sb. SD 1994, 1477, 1481, para 11 an.

<sup>866</sup> *Ibid.*, para 49 a 50.

Rozhodnutí tak rovněž představuje významný posun ve výkladu ustanovení čl. 106 odst. 2 Smlouvy FEU, neboť Soudní dvůr v něm připustil bezprostřední použití tohoto ustanovení národními soudy.<sup>867</sup>

## 7.1.2 Pověření zvláštními úkoly

### 7.1.2.1 Rozhodnutí ve věci *Corbeau a Almelo*

Ve výše uvedeném rozhodnutí ve věci *Corbeau* se začal Soudní dvůr zabývat rovněž obsahem „zvláštních úkolů“ ve smyslu čl. 106 Smlouvy ES, jakož i zajištěním jejich financování. Zvláštní úkol, kterým byla belgická Régie des Postes pověřena, charakterizoval soud jako:

*„Povinnost [...] zajistit sběr, přepravu a distribuci poštovních zásilek ve prospěch zákazníků v celé výsostné oblasti daného členského státu za jednotný tarif a ve stejné kvalitě bez ohledu na zvláštní případy a hospodárnost jednotlivých poskytovaných služeb.“<sup>868</sup>*

Soud dále rovněž zdůraznil, že takový podnik pověřený zvláštním úkolem je zároveň povinen zajistit plnění takového úkolu za ekonomicky vyvážených podmínek:

*„Při tomto přezkum [v jakém rozsahu je nezbytné omezení nebo vyloučení hospodářské soutěže k zajištění plnění zvláštních úkolů, pozn. autora] je nutné vycházet z toho, že povinnost podniku pověřeného plněním zvláštního úkolu zajistit jeho plnění za ekonomicky vyvážených podmínek předpokládá možnost kompenzace mezi profitabilními a méně profitabilními oblastmi činnosti a ospravedlňuje tudíž omezení hospodářské soutěže v profitabilních částech trhu v neprospěch ostatních podniků.“<sup>869</sup>*

Z tohoto postoje Soudního dvora se dovozuje, že Soudní dvůr učinil otázku ekonomické vyváženosti plnění zvláštních úkolů neoddělitelnou částí posuzování celého právního režimu plnění těchto zvláštních úkolů v mezích článku 106 Smlouvy FEU.<sup>870</sup> Financování podniku pověřeného plněním zvláštních úkolů nemá tedy být Komisí napříště posuzováno samostatně jako „pouhé organizační rozhodnutí“, které podléhá kontrole souladu s principem přiměřenosti, zahrnující rovněž přezkum alternativních možností

<sup>867</sup> Srov. ale jiná rozhodnutí z daného období, ve kterých Soudní dvůr použití nynějšího čl. 106 odst. 2 Smlouvy FEU neponechal národním soudům, nýbrž sám rozhodl, zda jsou předpoklady aplikace čl. 106 odst. 2 Smlouvy FEU splněny či ne. K jejich přehledu viz *Jones, Sufrin*, 576.

<sup>868</sup> Case C-320/91, *Corbeau*, Sb. SD 1993, I-2533, 2568, para 15.

<sup>869</sup> *Ibid.*, para 17.

<sup>870</sup> *Schweitzer*, 117.



financování, které by byly v souladu s evropským právem, nebo by alespoň byly méně rušivé ve vztahu k aplikaci práva Unie.<sup>871</sup>

Postoj Soudu tedy znamená evropské uznání křížového subvencování v rámci podniku a ochranu monopolu, která tuto metodu financování umožňuje tím způsobem, že zabraňuje soukromým podnikům orientovat se pouze na lukrativní části trhu (angl. *creaming off*, něm. *Rosinenpicken*).<sup>872</sup> Bohužel však Soud neuvedl přesvědčivé argumenty, které ho vedly k zahrnutí metody financování formou křížového subvencování do zvláštní ochrany ustanovení čl. 106 odst. 2 Smlouvy FEU, aniž by uvažoval nebo alespoň ponechal otevřenou možnost přezkumu jiných alternativních metod financování.

Vedle ospravedlnění křížového subvencování uznal Soud v daném rozhodnutí a rovněž v rozhodnutí ve věci *Almelo* také princip jednotného tarifu na celém státním území jako ochrany hodný princip zaopatřovacích politik členských států ospravedlněný v rámci čl. 106 odst. 2 Smlouvy FEU, i když opět bez podrobnějšího odůvodnění.<sup>873</sup>

#### **7.1.2.2 Rozhodnutí ve věci energetických monopolů**

Rozhodnutí ve věcech energetických monopolů<sup>874</sup> přispělo k dalšímu vyjasnění pojmu „zvláštní úkoly“ použitým v textu ustanovení čl. 106 Smlouvy a jeho vztahu k pojmu *služeb obecného hospodářského zájmu*.

##### **7.1.2.2.1 Skutkový stav**

Komise zahájila řízení proti čtyřem členským státům, Francie, Nizozemí, Itálii a Španělsku, týkající se právní úpravy jejich monopolů pro export a import elektřiny, a v jednom případě rovněž pro export a import plynu. V řízení zastávala Komise názor, že tyto monopoly odporují ustanovení čl. 37 Smlouvy FEU, a proto mají být zrušeny. Komise zastávala názor, že v tomto případě nejsou splněny předpoklady použití čl. 106 odst. 2, neboť členské státy neprokázaly, že zachování monopolních práva bylo nezbytné k zajištění, aby dotčené energetické podniky mohly plnit jim svěřené úkoly za ekonomicky přijatelných podmínek.<sup>875</sup>

<sup>871</sup> Ve výsledku srov. *Schweitzer*, 117.

<sup>872</sup> *Hancher*, CMLR 1994, 111.

<sup>873</sup> Case C-320/91, *Corbeau*, Sb. SD 1993, I-2533, 2568, para 15, case C-393/92, *Almelo*, Sb. SD 1994, 1521, para 48.

<sup>874</sup> Srov. spojené případy case C-159/94, *Komise v. Francie*, Sb., SD 1997, I-5699, case C-157/94, *Komise v. Nizozemí*, Sb. SD 1997, I-5699, case C-160/94, *Komise v. Španělsko*, Sb. SD 1997, case C-158/94, *Komise v. Itálie*, Sb. SD 1997.

<sup>875</sup> Case C-157/94, *Komise v. Nizozemí*, Sb. SD 1997, I-5699 an. Rovněž *Blum, Logue, stop press*, s. 1.

#### 7.1.2.2.2 Rozhodnutí soudu

Soudní dvůr v rozhodnutí mimo jiné posuzoval otázku, jaký velký prostor k uvážení v konkrétní organizaci při pověření podniku plněním zvláštního úkolu přiznává Smlouva členským státům.<sup>876</sup> V rozhodnutí řízení o nizozemském energetickém monopolu Soud judikoval:

*„Při zohlednění tohoto zájmu členských států [nasazení určitých podniků, zejména podniků ve veřejném sektoru, jako nástroje hospodářské a fiskální politiky členských států, pozn. aut. ] jim nemůže být zakázáno zohledňovat při formulaci služeb obecného hospodářského zájmu, jejichž poskytováním mají být určité podniky pověřeny, vlastní cíle jejich státní politiky a tyto cíle se pokoušet dosahovat rovněž prostřednictvím povinností a omezení, které těmto podnikům ukládají“.*<sup>877</sup>

Z takového postoje Soudního dvora však vyplývá nikoliv restriktivní pojetí služeb obecného hospodářského zájmu a předpokladů pro aplikaci výjimky v čl. 106 odst. 2 Smlouvy FEU, nýbrž naopak relativně široký prostor jednotlivých členských států pro uvážení, v jakých oblastech je nutné ve veřejném zájmu zajistit poskytování služeb obecného hospodářského zájmu, jak formulovat jejich obsah a jakož i posouzení, do jaké míry je nutné omezit použití pravidel hospodářské soutěže.<sup>878</sup>

Zdá se, že Soud po náznacích v rozhodnutích *Almelo* a *Corbeau* zaujímá postoj, že obsahem služeb obecného hospodářského zájmu je veřejný zájem členských států na zajištění poskytování a dodávání základních zaopatřovacích služeb, přičemž Soud uznává, že při organizaci těchto povinností může rovněž docházet k negativním účinkům na kvalitu hospodářského soutěže.<sup>879</sup> Soudní dvůr se však nezabýval otázkou stanovení hranic diskrečního uvážení členských států.

Při takovém výkladu však hrozí riziko, že se norma původně chránící čistotu hospodářské soutěže přeměňuje v normu ospravedlňující a kryjící porušování hospodářského soutěže všude tam, kde členské státy argumentují veřejným zájmem na zajištění poskytování základních zaopatřovacích služeb.<sup>880</sup>

---

<sup>876</sup> *Schweitzer*, 120.

<sup>877</sup> *Case Komise v. Nizozemí*, Sb. SD 1997, I-5699, 5779, para 40.

<sup>878</sup> Stejně např. *Schweitzer*, 120 nebo *Budäus, Schiller*, ZögU 2000, 100. Kriticky se však k této formě výkladu z důvodů možných důsledků takového výkladu čl. 106 odst. 2 Smlouvy FEU úzce orientovaný na zájmy členských států staví např. *Mestmäcker*, XXXII. FIW-Symposium, 1999, 80 an.

<sup>879</sup> Srov. *Schweitzer*, 121.

<sup>880</sup> *Ibid.*

### 7.1.3 Facit

Původní postoj Soudního dvora k postavení poštovních monopolů byl vymezen v rozhodnutí ve věci *Sacchi*<sup>881</sup>, ve kterém Soud uvedl, že udělení zvláštních nebo výlučných práv, jakož i existence samotného monopolu z důvodu obecného veřejného zájmu není neslučitelné s ustanoveními Smlouvy, zejména s evropskými soutěžními pravidly. Soutěžní pravidla se tak podle názoru Soudu aplikují na chování monopolu, tedy na jeho soutěžní vztah vůči ostatním podnikům a zákazníkům.<sup>882</sup> Jinými slovy, podniky, jimž bylo státem uděleno zvláštní nebo výlučné právo za účelem plnění zvláštního úkolu (poskytování služeb obecného hospodářského zájmu, se musí vůči třetím stranám chovat způsobem, který je v souladu se soutěžními pravidly, ledaže by tento postoj znamenal ohrožení plnění jejich zvláštního úkolu.<sup>883</sup> Pouze chování monopolu vůči třetím stranám, tedy způsob, jakým je monopolní právo *vykonáváno* může být v rozporu s ustanoveními Smlouvy FEU.

Změnu tohoto postoje Soudu znamenají rozhodnutí ve věcech *Terminal Equipment*<sup>884</sup>, *Corbeau*<sup>885</sup> a *Almelo*<sup>886</sup>. Soutěžní pravidla se neaplikují pouze na způsob, jakým je monopolní právo vykonáváno, nýbrž i na existenci monopolu jako takového. Pouhá existence monopolu založeného státním aktem může být v rozporu s ustanoveními Smlouvy FEU. Obecně jsou monopoly v souladu se Smlouvou, pokud je jejich existence nezbytně nutná pro výkon zvláštního úkolu, tedy zejména poskytování služeb obecného hospodářského zájmu. Podle některých autorů lze rozhodnutí ve věci *Corbeau* vykládat rovněž tak, že každý členský stát má povinnost trvale posuzovat, zda je existence monopolu ve stanovené šíři nezbytně nutná a v případě negativní odpovědi přistoupit ke změně (zúžení) tohoto rozsahu.<sup>887</sup>

Rozhodnutí ve věci *Corbeau*<sup>888</sup> však mimořádně důležité i z hlediska liberalizace poštovních služeb. Soud judikoval, že ne všechny poštovní služby musí být nutně spojené a neoddělitelné od poštovního monopolu. Poprvé se zmiňuje o existenci tzv. *nových služeb*, které za určitých okolností nemohou být předmětem monopolního výkonu.

Rozhodnutí ve věci *Energetických monopolů*<sup>889</sup> spolu s rozhodnutími ve věcech *Corbeau* a *Almelo* znamenalo rovněž odklon od úzkého pojetí a aplikace výjimky čl. 106 odst. 2 ve prospěch připuštění širokého uvážení členských států týkající se obsahu a organizace poskytování (včetně financování) služeb obecného hospodářského zájmu.

<sup>881</sup> Case *Sacchi*, Sb. SD 1974, 409.

<sup>882</sup> Srov. část disertační práce pojednávající o rizikovém jednání monopolu.

<sup>883</sup> Srov. rovněž *Blum, Logue*, 4.

<sup>884</sup> Case C-202/88, *Francie v. Komise (Terminal equipments)*, Sb. SD 1991, I-1223.

<sup>885</sup> Case C-320/91, *Corbeau*, Sb. SD 1993, I-2533.

<sup>886</sup> Case C-393/92, *Almelo*, Sb. SD 1994, 1521.

<sup>887</sup> Srov. stejně *Immenga, Mestmäcker*, 787, para 78. Jinak však *Rottmann*, 243 an.

<sup>888</sup> Case C-320/91, *Corbeau*, Sb. SD 1993, I-2533.

<sup>889</sup> Srov. spojené případy case C-159/94, *Komise v. Francie*, Sb., SD 1997, I-5699, case C-157/94, *Komise v. Nizozemí*, Sb. SD 1997, I-5699, case C-160/94, *Komise v. Španělsko*, Sb. SD 1997, case C-158/94, *Komise v. Itálie*, Sb. SD 1997.

## 7.2 Judikatura k poštovním službám

V oblasti poskytování poštovních služeb docházelo postupně ke střetu dvou tendencí. Na jedné straně docházelo (a dochází) ke snaze dosavadních národních poštovních monopolů zachovat, či dále rozšířit jejich dosavadních privilegované postavení (monopol)<sup>890</sup> a to formou stížností a řízení pro porušování poštovního monopolu. Na druhé straně se soukromí poštovní operátoři snaží využívat všech sporných a bílých míst v mezinárodní, evropské a národní právní úpravě k proniknutí a omezení poštovního monopolu.

### 7.2.1 Ospravedlnění použití výjimky

První rozhodnutí Soudního dvora se vedle zmíněné rozhodnutí ve věci *Corbeau* týkala zejména mezinárodní právní úpravu kompenzací národních poštovních operátorů při doručování přeshraniční pošty, způsobů financování poštovních služeb poskytovaných národními poštovními operátory, včetně problematika křížového subvencování a nedovolených státních podpor ve smyslu čl. 107 Smlouvy FEU. Vždy však stála v popředí otázka, zda jsou pro danou právní úpravu podpory poštovního monopolu splněny předpoklady pro použití výjimky ze soutěžních pravidel podle čl. 106 odst 2 Smlouvy FEU.

#### 7.2.1.1 Rozhodnutí ve věci dohody REIMS

Spor ve věci REIMS dohod zahájený podáním stížnosti Evropské komise v červenci 1988 se týkal zejména posouzení otázky právní kvalifikace kurýrních a remailových služeb, jakož i mezinárodní právní úpravy kompenzací za doručování přeshraničních zásilek.

##### 7.2.1.1.1 Skutkový stav

Stížnost se týkala soutěžně právního posouzení provedení REIM dohody podepsané evropskými veřejnými operátory.<sup>891</sup> V první fázi prošetřování byla Komise v jím vydaném oznámení o soutěžních námitkách (angl. *statement of objection*) v roce 1993, zejména z důvodů, že výše konečných poplatků nebyla přiměřená nákladům na provozování příhraničního doručování zásilek, a uměle tak znamenala ztížení vstupu soukromých operátorů na trh poštovních služeb. Poté, co veřejní operátoři souhlasili s návrhem na změny

<sup>890</sup> Srov. podrobně in *Monopolkommission 2005*, jakož i informace k danému posudku, WuW 2006, 46.

<sup>891</sup> Šlo o následujících 16 účastníků smlouvy: Austrian Post (Rakousko), La Poste/De Post (Belgie), Post Denmark (Dánsko), Finland Post Ltd (Finsko), Posten AB (Švédsko), La poste (Francie), Deutsche Post AG (Německo), Hellenic Posts ELTA (Řecko), The Post Office (Velká Británie), An Post (Irsko), Ente poste italiáne (Itálie), Enterprise des postes & télécommunications (Lucembursko), PTT Post BV (Nizozemí), CTT Correios de Portugal SA (Portugalsko), Norway Post (Norsko) a The Post (Island). Španělská Correos y Telégrafos nakonec ke smlouvě nepřistoupila, proto REIM dohoda nikdy nevstoupila v účinnost. V roce 1999 upravená REIM II dohoda značně omezující diskriminaci v mezistátních konečných poplatcích pro vnitrostátní a zahraniční doručování zásilek byla povolena Komisí.

výše konečných poplatků v přiměřeném poměru k nákladům příhraničního doručování, však Komise stížnost odmítla<sup>892</sup>, aniž by brala v potaz, že schválená dohoda nezměnila nutnost soukromých operátorů nést plnou výši přeshraničních poplatků.

#### 7.2.1.1.2 Rozhodnutí soudu

Rozhodnutí Komise bylo napadeno u Tribunálu asociací soukromých operátorů, přičemž soud rozhodl, že veřejný operátor není oprávněn zdržovat remailované zásilky ani z důvodu ztrát, které mu v tomto důsledku vznikají, ani ze svého postavení veřejného monopolu.<sup>893</sup>

*“Zadržení mezinárodních remailovaných zásilek typu ABA, které byly vyhotoveny na území pokryté činností jednoho veřejného operátora, poté převezeny soukromým operátorem do jiného státu a vloženy do doručovacího systému veřejného operátora tohoto jiného státu k zaslání zpět do státu původu tradiční přeshraniční zásilkou nemůže být považováno za jednání v souladu [106] Smlouvy, neboť*

*- toto zadržení nemůže být ospravedlněno pouhou existencí poštovního monopolu a tvrzeným obcházením tohoto monopolu,*

*- toto zadržení nemůže být odůvodňováno nevyvážeností nákladů nesených veřejným operátorem při přeshraničním doručování ve vztahu ke kompenzacím, které má obdržet od druhého veřejného operátora, do jehož teritoria přeshraniční zásilka směřuje, pokud tato nerovnoměrnost vyplývá ze sjednaných dohod mezi veřejnými operátory,*

*- toto zdržování nemůže být považováno za právní prostředek pro veřejného operátora ke krytí nákladů jemu vzniklých přeshraničním doručováním.”*

V konečné fázi odmítl ESD odvolání proti rozhodnutí tehdejšího SPI podané německou Deutsche Post.<sup>894</sup> Soudní dvůr v podstatě posoudil zdržování remailovaných zásilek jako protiprávní chování monopolu spočívající ve formě omezení nebo odmítnutí dodávek<sup>895</sup> a neuznal, že by uvedené důvody postačovaly k ospravedlnění použití čl. 106 odst. 2 Smlouvy.

#### 7.2.1.2 Rozhodnutí ve věci Chronopost

V rozhodnutí ve věci Chronopost rozhodoval tehdejší Soud první instance o jiném závažném problému dotýkajícím se veřejných poštovních operátorů, a sice o křížových

<sup>892</sup> Komise, Case IV/32.791 Remail.

<sup>893</sup> Spojené případy T-133/95 & T-204/95, International Express Carriers Conference (IEEC) v Commission, Sb. SD 1998, II-3645, para 96-102. Odvolání podané německou Deutsche Post bylo Soudním dvorem zamítnuto a rozhodnutí SPI potvrzeno. Srov. Case C-428/98 Deutsche Post v IECC, Sb. SD 2000, I-3061.

<sup>894</sup> Case C-428/98 Deutsche Post AG v IECC, Sb. SD 2000, I-3061.

<sup>895</sup> Srov. podrobněji v kapitole 2 této disertační práce.

subvencích (angl. *cross subsidies*) a nedovolených státních podpor poskytovaných členskými státy.<sup>896</sup>

#### 7.2.1.2.1 Skutkový stav

V prosinci roku 1990 podal soukromý operátor SFEI (později známý jako UFEX<sup>897</sup>) u Evropské komise stížnost proti francouzské La Poste. La Poste založila se soukromou dopravní společností soukromoprávní společný podnik (joint venture), nesoucí název Chronopost. Chronopost byl schopen účinně soutěžit se soukromými expresními a kurýrními službami soukromých operátorů, neboť poskytoval expresní služby za výrazně soutěžní ceny. Stěžovatel tvrdil, že La Poste subvencovala Chronopost obchodní, finanční a logistickou asistencí, která představovala nezákonnou státní podporu ve smyslu čl. 107 ve spojení se zneužitím dominantního postavení ve smyslu čl. 102 Smlouvy FEU. Hlavním argumentem stěžovatelů bylo, že Chronopost by měl nést plné náklady, které by musel vynaložit na vybudování vlastní logistické a distribuční sítě při poskytování expresních a kurýrních služeb.<sup>898</sup>

Komise tyto argumenty odmítla, když argumentovala, že je nutné posoudit, zda je transakce mezi La Poste a Chronopost podobné transakcím, který by proběhly v rámci soukromé skupiny podniků, ve které jeden z podniků požívá monopolního tržního postavení v důsledku uděleného výlučného práva. V tomto směru je zřejmé, uvedla dále Komise, že vnitropodnikové transakce v rámci skupiny nikdy neprobíhají přesně podle tržních pravidel, přičemž státní podpora není dána, pokud jsou ceny stanoveny na základě celkových nákladů a kapitálové návratnosti.<sup>899</sup>

Ve skutečnosti kryly ceny účtované Chronopostu pouze variabilní náklady, a pouze část celkových fixních nákladů během prvních dvou let existence. Komise však dospěla k názoru, že toto by byla rovněž běžná praxe v rámci soukromé skupiny podniků v rámci snahy o zahájení a etablování nové obchodní aktivity. Vzhledem k tomu, že v pozdější fázi ceny účtované Chronopostu kryly již celý rozsah nákladů včetně fixních nákladů, dospěla Komise ve dvou oddělených rozhodnutích k závěru, že logistická a obchodní podpora Chronopostu se uskutečňuje na základě běžných tržních podmínek, takže neshledala ani porušení čl. 102 ani porušení smluvních ustanovení o zákazu státních podpor.<sup>900</sup>

Tehdejší Soud první instance rozhodnutí Komise zrušil, když argumentoval, že je nutné spíše než otázku nákladů posoudit, zda Chronopost předmětnou finanční a logistickou

<sup>896</sup> Vzhledem k tomu, že tato oblast tvoří v současné době jeden z nejvýznamnějších problémů liberalizace poštovních služeb v České Republice, bude problematika křížového subvencování, jakož i nedovolených státních podpor podrobněji diskutována v následujících kapitolách.

<sup>897</sup> Zkratka pro Union française de l'express.

<sup>898</sup> Srov. dále ke skutkovému stavu *Hancher, Sierra*, CMLR 1998, 936.

<sup>899</sup> Srov. vylíčení skutkového stavu v rozhodnutí Komise ze dne 1. října 1997, Úř. věst. 1998, C 164/37.

<sup>900</sup> *Ibid.*

podporu obdržel za cenu, za kterou by ji neobdržel za normálních tržních podmínek. Mělo být rovněž posuzováno, zda by soukromý podnik při kalkulaci ceny zohlednil vedle vzniklých nákladů i další faktory.<sup>901</sup> Normálními tržními podmínkami se rozumí podle názoru Tribunálu podnik bez drženého monopolního postavení, neboť právě existence tržního postavení mohla vést k tomu, že La Poste byla schopna logistickou a tržní podporu poskytnout za jiných podmínek, než by tak učinil podnik vystavený hospodářské soutěži.<sup>902</sup>

#### 7.2.1.2.2 Rozhodnutí soudu

##### a) státní podpora

V řízení o odvolání proti tomuto rozsudku Soudní dvůr dospěl k závěru, že Soud prvního stupně nesprávně interpretoval koncept normálních tržních podmínek pro účely posouzení, zda se jedná o zakázanou státní podporu ve smyslu čl. 107. Jelikož je veřejný poštovní operátor pověřen poskytováním služeb obecného hospodářského zájmu ve smyslu článku 106 odst. 2 Smlouvy, musí být za tímto účelem vybaven nezbytnou infrastrukturou a zdroji, které mu poskytování základních poštovních služeb umožňují. Za této situace tedy není možné srovnávat jeho postavení s postavením soukromé společnosti či skupiny společností, které nevykonávají činnost na vyhrazeném trhu, neboť logistická a obchodní podpora souvisí neoddělitelně s poštovní sítí, která byla zřízena na základě pověření La Poste zvláštním úkolem poskytování služeb obecného hospodářského zájmu, přičemž část poštovního trhu není vystavena hospodářské soutěži. Je tedy problematické porovnávat takovou situaci se situací bez existence monopolního postavení.<sup>903</sup> Normální tržní podmínky je tedy nutné posuzovat ve vztahu k objektivním a ověřitelným skutečnostem.<sup>904</sup>

V daném případě bylo pro Soudní dvůr takovou objektivní a ověřitelnou skutečností výše nákladů, které francouzská pošta vynakládá na poskytování pomoci své dceřiné společnosti Chronopost. O veřejnou podporu se podle názoru Soudního dvora nejedná, pokud cena kryje veškeré dodatečné variabilní náklady vynaložené na poskytování logistické a obchodní pomoci, přiměřený příspěvek na fixní náklady vynaložené v souvislosti s použitím poštovní infrastruktury a přiměřený zisk ze základní investice.<sup>905</sup> Zároveň nesmí existovat žádné podezření, že došlo k podcenění jednotlivých takových položek nebo že byly vyčísleny na základě svévole.

<sup>901</sup> Case SPI T-613/97 ze dne 14. prosince 2000, Ufex a další v. Komise, Sb. SD 2000, II-4055, 4079, para 69 a 75.

<sup>902</sup> Ibid.

<sup>903</sup> Srov. druhé rozhodnutí Soudního dvora ze dne 3. července 2003, C-83/01 P, C-93/01 P, C-94/01 P, para 31-42.

<sup>904</sup> Case C-83/01, Chronopost SA, La Poste and French Republic v Union française de L'express (UFEX), DHL International SA, Federal express international (France) and CRIE SA, Sb. SD 2003, I-6993, para 38.

<sup>905</sup> Jde tedy o dodatečné náklady, které vznikou, dochází-li vedle primární služby i k poskytování sekundární služby. Jde tedy o tzv. inkrementální náklady diskutované níže.

Namísto srovnávacího testu s obvyklými tržními podmínkami<sup>906</sup>, tak Soudní dvůr vyvinul pro oblast poskytování poštovních služeb nový test spočívající na posouzení, zda byl Chronopost povinen platit poplatky za poskytnuté služby v takové výši, která dosahovala alespoň nákladů na použití této poštovní doručovací sítě Chronopostem. V praxi toto klíčové rozhodnutí znamenalo, že Soudní dvůr vyvinul odlišnou koncepci pro posouzení nedovolených státních podpor ve formě kompenzace za poskytování služeb obecného hospodářského zájmu.

Rozhodnutí Soudního dvora také uvádí, že platby ze strany státu (nebo státem ovládaného a financovaného podniku) nesmí přesahovat náklady vzniklé poskytováním služeb obecného hospodářského zájmu. V opačném směru, příjemce služeb a podpor poskytovaných ze strany státu musí zaplatit v takové výši, aby platby pokrývaly alespoň náklady na takové poskytnuté služby.

V souladu s judikaturou ve věci *Altmark*<sup>907</sup> zrušil Soudní dvůr rozhodnutí Tribunálu ve věci Chronopost se zdůvodněním, že test uvedený v rozhodnutí ve věci *Altmark* má být použit na posouzení, zda byl Chronopost příjemcem nedovolené státní podpory.

V důsledku prodlení ve vyšetřování Komise zahájila společnost SFEI řízení před pařížským Obchodním soudem kvůli tvrzenému protisoutěžnímu jednání SFMI-Chronopost. Na základě podané předběžné otázky podle čl. 267 Smlouvy FEU Evropský soudní dvůr uvedl, že pojem státní podpora ve smyslu čl. 107 Smlouvy ES nezahrnuje pouze pozitivní výhody ve smyslu finančních a jiných zvýhodnění, ale rovněž i veškerá státní opatření, která působí na snížení nákladů, které by za normálních okolností musel nést zvýhodněný podnik:

*„je povinností národního soudu určit, co představuje přiměřenou odměnu za předmětné služby. Toto určení předpokládá ekonomickou analýzu, která vezme v úvahu všechny okolnosti, které by podnik operující za normálních tržních podmínek vzal rovněž v úvahu při stanovení odměny za služby jím poskytnuté“*<sup>908</sup>

V rámci aplikace ustanovení Smlouvy FEU týkající se státních podpor na financování podniků pověřených službami obecného hospodářského zájmu je tedy povinností národních soudů posuzovat přiměřenost poskytnutých finančních plnění a jejich ospravedlnění ve

<sup>906</sup> Test je rovněž označován jako *test soukromého investora*. Evropská komise rozvinula tento test ve své rozhodovací praxi v osmdesátých letech pro posouzení, zda by podnik obdržel tvrzenou státní podporu za stejných podmínek, pokud by jim měl poskytnout soukromý investor za normálních tržních podmínek. K tomu srov. první rozhodnutí ESD: case 142/87 Belgium v Commission, Sb. SD 1990, 959; Case C-209/00, Commission v Germany, Sb. SD 2002, I-11695; původní Směrnice Komise 80/723/EEC ze dne 25. června 1980 o transparentnosti finančních vztahů mezi členskými státy a veřejnými podniky a o finanční průhlednosti uvnitř určitých podniků. Srov. dále také Sdělení Evropské komise o veřejných institucích (publikované v Official Journal C 307 dne 13.11.1993), v české rozhodovací praxi např. rozhodnutí ÚHOS ze dne 31. března 2004, č.j.: VP/S 164/03-160, o udělení výjimky ze zákazu veřejné podpory poskytnuté společností Investiční a Poštovní banka, a.s. v nucené správě formou podpory likvidity ze strany České národní banky poskytnuté na základě smluv o úvěru. Podrobně k poslednímu vývoji tohoto testu srov. *Hancher, Ottervanger, Slot, 75 an.*

<sup>907</sup> Case C-280/00, *Altmark Trans GmbH and Regierungspraesidium Magdeburg v Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*, Sb. SD 2003, I-7747. Srov. následující část této práce.

<sup>908</sup> Case C-39/94 *SFEI v La Poste and others*, Sb. SD 1996, I-3547, para 61.



srovnání s normálními tržními podmínkami. To je ovšem pouze jeden z aspektů, které souvisejí s financováním služeb obecného hospodářského zájmu.<sup>909</sup>

#### b) zneužití dominantního postavení

Co se týče tvrzeného zneužití dominantního postavení, Komise vydala rozhodnutí, že v důsledku fúze zanikl zájem Společenství (nyní Evropské Unie) na podrobném posouzení případu. Tento přístup byl obecně kritizován Soudním dvorem, podle kterého měla Komise přesvědčivě zjistit, zda uvedené jednání La Poste a Chronopostu nemá žádné protisoutěžní účinky. Kritika rovněž směřovala na dlouhé vyšetřovací lhůty a pasivní přístup Komise k vyšetřování vzhledem k důležitosti tohoto hospodářského sektoru.<sup>910</sup> Tehdejší Soud první instance nakonec rozhodnutí Komise zrušil.<sup>911</sup>

#### 7.2.1.2.3 Konečné rozhodnutí Soudního dvora

Rozřešení více jak desetiletého soudního sporu mezi UFEX a Komisí týkající se tvrzené existence státní podpory v rámci poskytované logistické a obchodní podpory La Poste vůči Chronopostu přineslo rozhodnutí Soudního dvora ze dne 1. července 2008.<sup>912</sup> Soudní dvůr v něm zrušil rozhodnutí tehdejšího Soudu první instance z roku 2006<sup>913</sup> anulující rozhodnutí Komise, a potvrdil správnost původního rozhodnutí Komise z roku 1997, podle kterého na základě vztahu účtovaných cen Chronopostu a nákladů na poskytování logistické a obchodní podpory ze strany La Poste nedochází k poskytování nezákonné státní podpory.

<sup>909</sup> Srov. podrobněji v kapitole týkající se financování služeb obecného hospodářského zájmu (kapitola 9).

<sup>910</sup> Naneštěstí však Komise volí stejně neaktivní přístup i v dalších řízeních ve věcech, které mají nebo mohou mít význam pro celý liberalizační proces poštovních služeb. Srov. např. řízení č. COMP/39.231 ve věci stížnosti proti České poště týkající se predátorských cen, křížového subvencování a dalších protisoutěžních praktik za účelem vytlačení konkurence, kde Komise trvale odmítá provedení hlubšího vyšetřování podané stížnosti a argumentuje rovněž, podle mého názoru zcela chybně, srovnáme – li rozhodnutí Komise ze dne 7. října 2008 vztahujícího se k řízení podle čl. 106 odst. 3 Smlouvy FEU ohledně slovenských právních předpisů týkajících se služeb hybridní pošty, čl. COMP/F-1/39.562, nedostatkem evropského (komunitárního) zájmu.

<sup>911</sup> Case T-77/95, SFEI v Commission, Sb. SD 1997, I-1; case T-77/95 RV Union française de L'express (UFEX), DHL International SA, Service and May Courier v Commission, Sb. SD 2003, II-2167.

<sup>912</sup> Case C-341/06 P a C-342/06 P, UFEX v Komise, Sb. SD 2008,

<sup>913</sup> Rozhodnutí SPI ze dne 7. června 2006, T-613/97, UFEX a další v. Komise.

#### 7.2.1.2.4 Exkurs – rozhodnutí ve věci Altmark

Rozhodnutí Soudního dvora ve věci Altmark<sup>914</sup> bylo přijato o několik týdnů později. V tomto rozhodnutí se soud podrobněji zabýval povinností členského státu (či státem vlastněného podniku) poskytovat finanční kompenzace<sup>915</sup> podnikům poskytujícím služby obecného hospodářského zájmu, jakož i posouzením, kdy mohou takové kompenzace představovat nedovolenou státní podporu ve smyslu čl. 107 Smlouvy FEU.

##### a) *skutkový stav*

Společnost Altmark Trans získala z veřejných prostředků finanční podporu pro provozování přepravních autobusových služeb regionu Stendal. Konkurenční autobusová společnost napadla rozhodnutí o udělení licence společnosti Altmark Trans o provozování přepravních služeb s tvrzením, že Altmark Trans by bez přímé finanční podpory, která představuje nezákonnou státní podporu, nebyla ekonomicky schopná přežít v tržních soutěžních podmínkách. Ačkoliv šlo v tomto případě pouze o provozování lokálních přepravních služeb, Soudní dvůr uvedl, že přeshraniční prvek je dán, a obchod mezi členskými státy by mohl být ohrožen vzhledem k liberalizaci dopravy provedené již v osmdesátých letech.

##### b) *rozhodnutí soudu*

Podle tohoto rozhodnutí musí být splněny čtyři podmínky, aby mohl členský stát (popř. státem ovládaný veřejný podnik) v souladu s evropským právem poskytnout jinému podniku kompenzace nákladů<sup>916</sup> za poskytování služeb obecného hospodářského zájmu:

- (i) *subjekt, který je příjemcem vyrovnávací platby, musí být výkonem služby veřejného zájmu pověřen, a to jasně vymezeným způsobem*
- (ii) *ukazatele pro kalkulaci výše vyrovnávací platby musí být stanoveny předem a objektivním transparentním způsobem*
- (iii) *výše vyrovnávací platby nesmí překročit náklady vynaložené subjektem při plnění závazku veřejné služby po odečtení příslušných příjmů z tohoto závazku a přičtení přiměřeného zisku.*

<sup>914</sup> Case C-280/00, Altmark Trans GmbH and Regierungspraesidium Magdeburg v Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, Sb. SD 2003, I-7747.

<sup>915</sup> K podrobnostem ohledně kompenzačního testu srov. C-53/00, Ferring v ACOSS, Sb. SD 2001, I-6639.

<sup>916</sup> V terminologii Úřadu na ochranu hospodářské soutěže tzv. vyrovnávací platba.

- (iv) subjekt pověřený výkonem veřejné služby byl vybrán v souladu s procesem zadávání veřejných zakázek na základě otevřeného transparentního řízení popř. na základě analýzy nákladů, jež by na výkon veřejné služby vynaložil běžný, řádně řízený podnik, jež disponuje odpovídajícími technickými prostředky k plnění výkonu dané veřejné služby.<sup>917</sup>

Jsou – li všechny čtyři podmínky splněny, nepředstavuje vyrovnávací platba státní podporu ve smyslu čl. 107 Smlouvy FEU<sup>918</sup>, a proto jako taková nemusí být oznámena a schválena Evropskou komisí. Z rozhodnutí ve věci *Altmark* dále vyplývá, že musí dojít k přesnému určení nákladů, jejich druhu a výše, ještě před tím, než je započato s poskytováním služeb obecného hospodářského významu.

### 7.2.1.3 Rozhodnutí ve věci *Deutsche Post*

Rozhodnutí ve věci *Deutsche Post*<sup>919</sup> je dalším z řady řízení, ve kterých byl zpochybnován soulad mezinárodních dohod uzavíraných mezi veřejnými poštovními operátory.

#### 7.2.1.3.1 Skutkový stav

Vysoký zemský soud ve Frankfurtu nad Mohanem (něm. Oberlandesgericht) podal v řízení ve sporu mezi Deutsche Post AG a Gesellschaft für Zahlungssysteme mbH (**GZS**) a Citicorp Kartenservice GmbH (**Citi**) k ESD předběžnou otázku ve smyslu čl. 267 Smlouvy FEU týkající se doručování zásilek z ciziny využitím elektronické formy zásilky. Spor se týkal ustanovení čl. 27 Světové poštovní úmluvy umožňujícím veřejným poštovním operátorům zadržovat remailové zásilky.

GZS je německá asociace platebních ústavů vydávajících mimo jiné platební karty Eurocard. GZS rovněž koordinuje provádění platební transakcí přes platební karty v Německu. Údaje o provedených transakcích jsou shromažďovány, zpracovávány a v papírové formě je jejich přehled zasílán držitelům platebních karet. Do roku 1995 GZS využívala služeb Deutsche Post. Od roku 1995 však byla data hromadně zasílána v elektronické podobě smluvnímu partneru se sídlem v Dánsku, který je vytiskl a zaslal jednotlivým držitelům platebních karet (tedy i těch se sídlem či bydlištěm v Německu)

<sup>917</sup> Case C-280/00, *Altmark Trans GmbH and Regierungspraesidium Magdeburg v Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*, Sb. SD 2003, I-7747, para 88 an. Srov. rovněž na stránkách ÚHOS pod <http://www.compet.cz/verejna-podpora/sluzby-obecneho-hospodarskeho-zajmu/>.

<sup>918</sup> *Altmark test* byl dále rozvinut v judikatuře ESD, zejména ve věci C-451/03, *Servizi Ausiliari Commercialisti Srl v Giuseppe Calafiori*, Sb. SD 2006, I-2942, para 69-71, kde soud uvedl, že podmínky 3 a 4 *Altmark* testu jsou faktického rázu a jsou v rozhodovací kompetenci národního soudu, přičemž ale národní soud samozřejmě nemá pravomoc rozhodovat, zda jde o státní podporu a zda je tato slučitelná s právem Evropské Unie.

<sup>919</sup> Case, C-147 & 148/1997, *GZS and Citicorp v Deutsche Post*, Sb. SD 2000.

prostřednictvím dánské pošty. Poslední doručovací krok konečným zákazníkům tak byl proveden Deutsche Post. Podle tohoto modelu tak Post Danmark účtovala za provedení přeshraničního doručení zásilek přeshraniční poplatky, které ovšem byly nižší než poplatky pro vnitrostátní doručení zásilek účtované Deutsche Post.

Deutsche Post byla v souladu s ustanovením čl. 27 (3) Světové poštovní úmluvy<sup>920</sup> a podle tehdy platného německého poštovního zákona (něm. *Postgesetz*) oprávněna požadovat od GZP dodatečné platby, které představovaly krytí nákladů doručení Deutsche Post konečným zákazníkům. Poté co GZS odmítlo dodatečné sumy zaplatit, podala Deutsche Post žalobu.

#### 7.2.1.3.2 Rozhodnutí soudu

Při zodpovězení předběžné otázky ve smyslu čl. 267 Smlouvy FEU se Soudní dvůr zabýval mimo jiné povinností poskytovat všeobecné poštovní služby, jakož i opatřeními, která jsou nutná, aby nedošlo k ohrožení poskytování takových služeb. K tomu Soud uvedl:

*“Pokud je podnik, tak jako Deutsche Post, ze zákona povinen převážet a doručovat adresátům se sídlem nebo bydlištěm na území Německa poštovní zásilky odesílané ve velkých množstvích odesílatelem se sídlem rovněž na území Německa, který však využívá poštovních služeb operátora jiného členského státu, aniž by měl na základě nějakého právního ustanovení možnost finanční kompenzace nákladů, které mu v důsledku tohoto doručení vzniknou, byl by ohrožen jeho poskytování služeb obecného hospodářského zájmu za ekonomicky vyvážených podmínek” [ve smyslu ustanovení čl. 106 odst. 2 Smlouvy pozn. aut.];*

*“V takových případech nutné považovat za ospravedlnitelné, aby Deutsche Post pro zajištění poskytování služeb obecného hospodářského zájmu za ekonomicky vyvážených podmínek považovala přeshraniční zásilky v tomto případě za vnitrostátní poštu a dožadovala se zaplacení vnitrostátního tarifu za toto doručení.”<sup>921</sup>*

Soud tak rozhodl, že při absenci mezinárodní dohody mezi veřejnými poštovními operátory ohledně výše konečných poplatků (terminal dues) ve vztahu k aktuálním nákladům třídění, transportu a doručení příchozí zahraniční pošty, není výkon oprávnění uvedený v čl. 27 (3) Světové poštovní úmluvy, tj. účtování vnitrostátního tarifu za doručení velkého množství příchozích zahraničních (avšak remailových) zásilek. Soud však dále uvedl, že výkon tohoto oprávnění je v rozporu s čl. 106 ve spojení s čl. 102 Smlouvy FEU, pokud by

<sup>920</sup> Čl. 27 (3) zní: „Správa určení má právo vyžadovat od odesílatele a, není-li uveden, od správy podání zaplacení vnitrostátních sazeb. Pokud ve lhůtě stanovené správou určení ani odesílatel ani správa podání nesvolí k zaplacení těchto sazeb, může správa určení zásilky buďto vrátit správě podání s právem na úhradu nákladů za zpáteční přepravu nebo s nimi zacházet podle vlastních předpisů.“

<sup>921</sup> Case, C-147 & 148/1997, GZS and Citicorp v Deutsche Post, Sb. SD 2000, para 52, 54.

Deutsche Post vyžadovala výplatu celého vnitrostátního tarifu bez odečtení výše konečných poplatků (terminal dues) vyplacených jí na základě dohod mezi poštovními operátory.<sup>922</sup>

## 7.2.2 Financování poštovních služeb

Obdobně jako v rozhodnutí ve věci *Corbeau*<sup>923</sup> se Soudní dvůr i dále zabýval vymezením relevantních trhů v oblasti poštovních služeb a podrobnějším posouzením otázek, které poštovní služby tvoří součást tradičních poštovních služeb, a které jsou naopak oddělitelnými službami poskytovanými na odlišném relevantním trhu. Soudní dvůr dále posuzuje související finanční otázky, zejména zajištění financování služeb obecného hospodářského zájmu. Soud rovněž dospěl k názoru, že pro posouzení těchto otázek je nezbytné vymezení rozsahu služeb obecného hospodářského zájmu.

### 7.2.2.1 Rozhodnutí ve věci *TNT Traco*

Novější judikaturu v oblasti posuzování relevantních trhu v oblasti poskytování poštovních služeb a jejich financování představuje rozhodnutí ve věci *TNT Traco*.<sup>924</sup>

#### 7.2.2.1.1 Skutkový stav

V únoru roku 1997 provedli zaměstnanci Poste Italiane kontrolu v prostorách soukromého poštovního operátora TNT Traco. Inspekce prokázala, že TNT přebírala, třídila a doručovala expresní zásilky, tedy porušovala čl. 1 Italského poštovního zákona. Poste Italiane proto uložila společnosti TNT Traco pokutu. TNT Traco byl povinen rovněž podle italské právní úpravy platit za každé expresní doručení provedené na jeho náklady Poste Italiane určitý poplatek na kompenzaci jejích nákladů na provozování všeobecných poštovních služeb.

V soudním řízení před národním soudem TNT Traco úspěšně argumentoval, že se v případě expresních doručovacích služeb jedná vzhledem k rychlosti, určitému a osobnímu doručení o služby, které nenáleží k tradičním doručovacím službám, a tedy nenáleží do monopolu Poste Italiane. Jde o nové služby s přidanou hodnotou (angl. *value-added services*), které nejsou doplňující ve vztahu k tradičním službám, nýbrž jsou samostatnými novými službami odlišnými od tradičních svými vlastnostmi, kvalitou a náklady na jejich poskytnutí.<sup>925</sup>

<sup>922</sup> Ibid, para 61.

<sup>923</sup> Case C-320/91, *Corbeau*, Sb. SD 1993, I-2533.

<sup>924</sup> Case C-340/99, *TNT Traco v Posta Italiane*, Sb. SD 2001, I-4109.

<sup>925</sup> Case C-340/99, *TNT Traco v Posta Italiane*, Sb. SD 2001, I-4109, para 19.

Společnost TNT Traco posléze podala žalobu tvrdíc, že výlučné právo doručování zásilek náležející Poste Italiane, jakož i oprávnění provádět šetření a inspekce soukromých poštovních operátorů je v rozporu s čl. 102 ve spojení s čl. 106 Smlouvy FEU.

#### 7.2.2.1.2 Rozhodnutí soudu

Na základě předložené žádosti o předběžnou otázku ve smyslu čl. 267 Smlouvy FEU Soudní dvůr uvedl k analýze oprávněnosti vymáhání kompenzačního poplatku ze strany Poste Italiane následující:

*“... jak vyplývá z judikatury Soudu, není nezbytné pro splnění podmínek použití článku 90 (2) Smlouvy, aby byla ohrožena finanční stabilita nebo ekonomická životaschopnost podniku pověřeným poskytováním služeb obecného hospodářského zájmu. Postačuje, pokud by takový podnik nedisponoval některými specifickými oprávněními [např. právo požadovat kompenzační poplatek od jiných operátorů za služby, které sám neprovádí, pozn. autora], že by podnik nemohl dostát plnění zvláštních úkolů v jeho zodpovědnosti, v rámci jemu svěřených povinností a omezení, nebo je zachování takových specifických oprávnění nezbytné k tomu, aby tento podnik mohl plnit úkoly obecného veřejného zájmu, které mu byly svěřeny, za ekonomicky přijatelných podmínek.”<sup>926</sup>*

Ve vztahu mezi službami obecného hospodářského zájmu a expresních doručovacích služeb, Soudní dvůr interpretoval čl. 102 a 106 Smlouvy FEU následujícím způsobem:

*“..pro případ možného ovlivnění obchodu mezi členskými státy, čl. [102] Smlouvy, ve spojení s čl. [106] Smlouvy, zakazuje členským státům přijímat takovou legislativu, která uděluje soukromoprávnímu podniku výlučné právo poskytovat všeobecné poštovní služby a ukládá jinému soukromému poštovnímu operátoru v rámci udělení oprávnění poskytovat expresní poštovní služby, které tvoří součást všeobecných poštovních služeb, povinnost doplácet určitý (kompenzační) poštovní poplatek za tyto služby ve stejné výši, kterou by za normálních okolností platil objednatel takové služby všeobecnému poštovnímu operátoru při poskytování stejných služeb, ledaže členský stát prokáže, že taková úprava je nezbytná k tomu, aby podnik pověřený poskytováním všeobecných poštovních služeb mohl poskytovat všeobecné poštovní služby za ekonomicky přijatelných podmínek.”<sup>927</sup>*

V souvislosti s předběžnou otázkou se Soud zabýval rovněž problematikou financování všeobecných poštovních služeb. Z rozhodnutí vyplývá následující pravidlo. Je-li nezbytné pro zachování poskytování všeobecných poštovních služeb za ekonomicky přijatelných podmínek upravit platbu poplatků veřejnému operátoru za každou poskytnutou expresní

<sup>926</sup> Ibid., para 54.

<sup>927</sup> Ibid., para 63.

službu, musí i tento operátor zaplatit poplatky za jím poskytnuté expresní služby (služby mimo rámec všeobecných poštovních služeb), které jsou rovněž určeny na financování všeobecných služeb ve smyslu čl. 7 první poštovní směrnice v konsolidovaném znění, přičemž musí být zajištěno, aby tuto formu financování veřejný operátor nezneužíval pro křížové financování služeb, které poskytuje na liberalizované části poštovního trhu.<sup>928</sup>

### **7.2.2.2 Rozhodnutí ve věci TNT Post UK Ltd.**

Novější rozhodnutí Soudního dvora ve věci *TNT Post UK Ltd.*<sup>929</sup> se rovněž týká zajištění financování všeobecných poštovních služeb a zaměřuje se na případy, ve kterých národní právní úprava umožňuje vynětí poštovních služeb nabízené veřejným poštovním operátorem z režimu daně z přidané hodnoty.

#### **7.2.2.2.1 Skutkový stav**

Soudní dvůr rozhodoval o předběžné otázce týkající se výkladu šesté směrnice Rady 77/388/EHS.<sup>930</sup> Konkrétně šlo o výklad ustanovení čl. 13 části A odst. 1 písm. a).<sup>931</sup> Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi společnostmi TNT Post UK Ltd (dále jen „*TNT Post*“), žalobkyní v původním řízení, a Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs, žalovaným v původním řízení za přítomnosti Royal Mail Group Ltd (dále jen „*Royal Mail*“),

#### **a) liberalizace poštovních služeb ve Velké Británii**

Pro kontext případu je nutný stručný přehled liberalizace poskytování poštovních služeb ve Velké Británii. Právní úprava poštovních služeb je obsažena v zákoně z roku 2000 o poštovních službách.<sup>932</sup> V roce 2001 přijalo ministerstvo obchodu a průmyslu Spojeného království rozhodnutí, podle kterého společnost Consignia plc (tehdejší název Royal Mail) byla v souladu se zákonem o poštovních službách určena poskytovatelkou všeobecných

<sup>928</sup> Ibid, para 62, 63. Dále i *Estella*, ECLR 2006, 192.

<sup>929</sup> Case C-357/07, *TNT Post UK Ltd. v. the Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs*, Sb. SD 2009, I-3025.

<sup>930</sup> Směrnice Rady 77/388/EHS ze dne 17. května 1977 o harmonizaci právních předpisů členských států týkajících se daní z obratu – Společný systém daně z přidané hodnoty: jednotný základ daně, Úř. věst. 1977, L 145/1; Zvl. vyd. 09/01, s. 23, dále také jen „šestá směrnice“.

<sup>931</sup> Článek 13 šesté směrnice, nazvaný „Osvobození od daně v tuzemsku“, stanoví:

„A. Osvobození určitých činností ve veřejném zájmu Aniž jsou dotčeny jiné předpisy Společenství, osvobodí členské země od daně následující plnění, a to za podmínek, které samy stanoví k zajištění správného a jednoznačného uplatňování těchto osvobození a k zamezení jakýchkoli daňových úniků, vyhýbání se daňovým povinnostem či zneužití daňového režimu:

a) poskytnutí služeb a dodání zboží, která s těmito službami souvisejí, *veřejnými poštami* [zvýrazněno autorem], [mimo] přepravu cestujících a telekomunikační služby; [...].“

<sup>932</sup> Tzv. Postal Services Act, podrobněji k obsahu zákona rovněž na [http://en.wikipedia.org/wiki/Postal\\_Services\\_Act\\_2000](http://en.wikipedia.org/wiki/Postal_Services_Act_2000).

poštovních služeb poskytující takové služby ve Spojeném království. Stejné rozhodnutí nebylo přijato ohledně žádné jiné osoby.<sup>933</sup>

Dne 18. února 2005 vydala Komise pro poštovní služby (angl. *Postal Services Commission* nebo zkráceně *Postcomm*) v rámci výkonu svých zákonných povinností vyplývajících ze zákona o poštovních službách rozhodnutí, podle kterého ode dne 1. ledna 2006 udělí jakémukoli způsobilému žadateli licenci na přepravu listovních zásilek všech hmotností.<sup>934</sup> V důsledku tohoto rozhodnutí byl trh s poštovními službami ve Spojeném království od uvedeného data plně liberalizován, aniž by však bylo dotčeno postavení nebo povinnosti Royal Mail jako jediné určené provozovatelky všeobecných služeb v tomto členském státě.<sup>935</sup> Dne 20. ledna 2006 udělila komise pro poštovní služby na základě části II zákona o poštovních službách společnosti TNT Post licenci, podle níž je tato společnost oprávněna přepravit jakoukoli listovní zásilku na území Spojeného království bez ohledu na její hmotnost.

Vzhledem k tomu, že Royal Mail byla pověřena poskytováním všeobecných poštovních služeb, je vázána zvláštními povinnostmi a omezeními v jakém rozsahu, kvalitě a frekvenci ve smyslu čl. 3 první poštovní směrnice<sup>936</sup> musí tyto služby požadovat. Soudní dvůr konstatoval, že absolutní většina služeb poskytovaných Royal Mail (zhruba 90%) podléhá závazným podmínkám a požadavkům, které musí jako jediná poskytovatelka všeobecného poštovní služby, na rozdíl od ostatních provozovatelů poštovních služeb ve Spojeném království, dodržovat.<sup>937</sup>

#### b) předmět sporu

Jádrem sporu byla úprava britského zákona z roku 1994 o dani z přidané hodnoty, ve znění zákona o poštovních službách provádějící mimo jiné čl. 13 šesté směrnice. Podle jeho ustanovení je přeprava poštovních balíků, mezi které je třeba zařadit listovní zásilky, společností Royal Mail osvobozena od DPH, zatímco služby poskytované TNT Post, které jsou podle jejího tvrzení totožné se službami poskytovanými Royal Mail, podléhají základní

---

<sup>933</sup> Case C-357/07, *TNT Post UK Ltd. v. the Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs*, Sb. SD 2009, I-3025, para 10.

<sup>934</sup> Tímto dnem tedy došlo k úplné liberalizaci trhu poštovních služeb ve Velké Británii, tj. rezervovaná oblast poštovních služeb byla odstraněna dříve než bylo nutné vzhledem ke znění druhé poštovní směrnice, směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/39/ES ze dne 10. června 2002, kterou se mění směrnice 97/67/ES s ohledem na další otevření hospodářské soutěže poštovních služeb Společenství, Úř. věst. 2002, L176/21.

<sup>935</sup> Case C-357/07, *TNT Post UK Ltd. v. the Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs*, Sb. SD 2009, I-3025, para 11.

<sup>936</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 97/67 ze dne 15. prosince 1997 o společných pravidlech pro rozvoj vnitřního trhu poštovních služeb Společenství a zvyšování kvality služeb, Úř. věst. 1998, L15/14.

<sup>937</sup> Case C-357/07, *TNT Post UK Ltd. v. the Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs*, Sb. SD 2009, I-3025, para 15.



sazbě DPH ve výši 17,5 %.<sup>938</sup> V tomto důsledku se zvyšuje minimální cena, za kterou jsou soukromí operátoři schopni rentabilně své služby nabízet.

Šlo tedy o to, zda pojem čl. 13 šest směrnice „veřejné pošty“ se stal obsoletním z důvodů dosažení plné liberalizace, či zda má být vykládán tak, že všichni poštovní operátoři mají být osvobozeni od DPH, či zda je toto osvobození určeno pouze poskytovateli všeobecné poštovní služby (v tomto případě Royal Mail). V případě rozhodnutí, že toto osvobození je určeno pouze Royal Mail, mělo být Soudem rozhodnuto, v jakém rozsahu se toto osvobození použije.

#### 7.2.2.2.2 Rozhodnutí soudu

Při zodpovězení první otázky vyšel Soudní dvůr z úvahy, že cílem osvobození od DPH je podpora určitých činností ve veřejném zájmu.<sup>939</sup> V oblasti poskytování poštovních služeb vymezil tyto činnosti ve veřejném zájmu jako „nabízení za omezenou cenu poštovní služby plnící základní potřeby veřejnosti“.<sup>940</sup> Soud dále dovedl, že ze současného právního stavu se tyto činnosti kryjí s poskytováním všeobecných poštovních služeb ve smyslu čl. 3 první poštovní směrnice. Z těchto důvodů Soud judikoval, že

*„z toho plyne, že za veřejné pošty ve smyslu čl. 13 části A odst. 1 písm. a) šesté směrnice je třeba považovat veřejné nebo soukromé provozovatele [...], kteří se zavázali poskytovat poštovní služby plnící základní potřeby veřejnosti, a tedy, v praxi, poskytovat v členském státě všeobecné poštovní služby nebo jejich část, tak jak jsou definovány v článku 3 směrnice 97/67.“*<sup>941</sup>

Soudní dvůr tedy judikoval, že osvobození od DPH se netýká všech poskytovatelů poštovních služeb, nýbrž pouze Royal Mail. Z tohoto důvodu musel dále rozhodnout o druhé předběžné otázce, tedy zda se osvobození týká všech poštovních služeb poskytovaných Royal Mail nebo jen některých z nich. Soudní dvůr s ohledem na principy daňové neutrality a restriktivního výkladu výjimek dovedl, že osvobození se musí týkat pouze plnění, které veřejné pošty uskutečňují jako takové, to znamená na základě samotného postavení veřejné pošty.<sup>942</sup> S ohledem na cíl, kterým je podpora činností ve veřejném zájmu, vyplývá podle názoru Soudního dvora, že osvobození nelze uplatnit „na specifické služby, které lze oddělit od služeb ve veřejném zájmu, mezi něž patří služby, které odpovídají zvláštním potřebám hospodářských subjektů“.<sup>943</sup> Podle názoru soudu představují zvláštní potřeby mj. služby, u kterých lze podle bodu 15 první poštovní směrnice individuálně sjednávat smlouvy se

<sup>938</sup> Ibid., para 19.

<sup>939</sup> Ibid., para 32.

<sup>940</sup> Ibid., para 33.

<sup>941</sup> Ibid., para 36.

<sup>942</sup> Ibid., para 44.

<sup>943</sup> Ibid., para 46.

zákazníky, přičemž v tomto případě, jak Soud dovodil, neodpovídá, možnost individuálně sjednávat smlouvy se zákazníky a priority pojmu „poskytování všeobecných služeb“.<sup>944</sup>

Z výše uvedených důvodů tedy Soud odpověděl na druhou otázku tak, „že se osvobození stanovené v čl. 13 části A odst. 1 písm. a) šesté směrnice uplatní na poskytování služeb a dodání zboží, které s těmito službami souvisejí, mimo přepravu cestujících a telekomunikační služby, které veřejné pošty uskutečňují jako takové, to znamená na základě svého postavení provozovatele, který se zavázal poskytovat v členském státě všeobecné poštovní služby nebo jejich část. Neuplatní se na poskytování služeb nebo dodání zboží, která s těmito službami souvisejí, jejichž podmínky byly sjednány individuálně“.<sup>945</sup>

Výše uvedené rozhodnutí obsahuje tedy důležitý, avšak problematický závěr, že i v případě úplné liberalizace poštovního trhu je osvobození některých poštovních služeb poskytovaných poskytovatelem univerzální služby od DPH jednou z právně přípustných možností zajištění konkurenční výhody před ostatními soukromými poštovními operátory. Zároveň však z rozhodnutí podle mého názoru jednoznačně vyplývá, že evropské soudy nebudou nadále akceptovat velmi širokou definici univerzální (všeobecné) poštovní služby, která by zahrnovala veškeré služby v rámci hmotnostních a cenových limitů dle čl. 3 poštovní směrnice poskytované veřejným operátorem. Velká část poskytovaných služeb, které byly sjednány individuálně se zákazníkem, by měla být do budoucna z rozsahu univerzální služby vyňata. Nezodpovězenou však prozatím zůstává otázka, podle jakých kritérií a do jaké míry mohou být jednotlivá opatření pro zajištění finanční stability poskytovatele univerzální služby kombinována.<sup>946</sup> V tomto směru bude podle mého názoru nutná další judikatura Soudního dvora.<sup>947</sup>

### 7.2.3 Rozsah poštovního monopolu

V několika rozhodnutích se Soudní dvůr dále zabýval vymezením povoleného rozsahu poštovního monopolu, jakož i k oprávnění členských států o takovém rozsahu rozhodnout v jejich diskrečním uvážení. Posuzoval rovněž existenci a obsah tzv. nových služeb, které ve světle první poštovní směrnice nepředstavují tradiční poštovní služby a nemohou být vyhrazeny poštovnímu monopolu. Co však tyto služby představuje, a jaký je jejich obsah, je však předmětem sporů.

---

<sup>944</sup> Ibid., para 48.

<sup>945</sup> Ibid., para 49.

<sup>946</sup> Jedná se zejména o přímé finanční státní podpory, osvobození od DPH, křížové subvencování, zřízení fondy z příspěvků všech poštovních operátorů.

<sup>947</sup> Problematika financování poskytování univerzální služby je podrobně analyzována v kapitole 9 této disertační práce.

### 7.2.3.1 Rozhodnutí ve věci Asempre

Rozhodnutí ve věci Asempre<sup>948</sup> je důležité z hlediska definice evropského konceptu služeb obecného hospodářského zájmu a jeho rozsahu, které musí být členskými státy poskytovány za přiměřených podmínek dostupných všem, kteří o takovou službu projeví zájem.<sup>949</sup>

#### 7.2.3.1.1 Skutkový stav

Několik soukromých poštovních operátorů zahájilo řízení o zrušení některých ustanovení španělského poštovního zákona pro údajný rozpor s bodem 21 První poštovní směrnice.<sup>950</sup> Žalobci argumentovali, že nesprávná interpretace směrnice vedla k přílišnému rozšíření rezervované oblasti, např. i o některé finanční služby poskytované španělskou La Poste.

#### 7.2.3.1.2 Rozhodnutí soudu

V tomto rozhodnutí Soudní dvůr uvedl, že by bylo v rozporu se směrnicí, pokud by měly členské státy plně ve svém uvážení, v jaké šíři budou definovat rezervovanou oblast všeobecných poštovních služeb:

*„Je zřejmé, že vlastní přeprava [tedy poštovní služba poskytnutá přímo odesílatelem, či jeho jménem pověřenou osobou, srov. para 16 rozsudku, pozn. autora] není zmíněna v čl. 7 Směrnice, který stanoví některé další služby, které mohou být rezervovány poskytovateli všeobecných poštovních služeb. Koncept vlastní přepravy původcem zásilek je však zmíněn v bodu 21 Směrnice, který stanoví, že tato činnost nespadá do kategorie služeb v smyslu ustanovení čl. 7 Směrnice. Vlastní přeprava zásilek je tedy zahrnuta v tzv. nových službách, které jsou definovány jako značně odlišné od tradičních služeb, tak jako výměna dokumentů, které tak, podle bodu 21 Směrnice, tvoří součást*

<sup>948</sup> Case C-240/02, Asempre, Sb. SD 2004, I-2461.

<sup>949</sup> Jak uvádí Sdělení Komise ze dne 20.11. 2007, KOM (2007) 725 v konečném znění, neexistuje jednotná definice konceptu služeb obecného hospodářského zájmu: „Do služeb obecného zájmu spadá široká oblast činností od rozsáhlých síťových odvětví, jako energetika, telekomunikace, doprava, služby audiovizuálního vysílání a poštovní služby, až po vzdělávání, dodávky vody, nakládání s odpady a zdravotní a sociální služby. Tyto služby mají pro každodenní život občanů i podniků zásadní význam a odrážejí evropský model společnosti. Hrají důležitou roli v zajišťování sociální, hospodářské a územní soudržnosti po celé Unii a jsou nezbytné pro udržitelný rozvoj EU z hlediska vyšší zaměstnanosti, sociálního začleňování, ekonomického růstu a kvality životního prostředí. To znamená, že orgány veřejné moci na příslušné úrovni mají v zásadě zodpovědnost za určení povahy a působnosti služeb obecného zájmu. Orgány veřejné moci se mohou rozhodnout, že budou tyto služby poskytovat samy nebo že je svěří dalším subjektům, ať veřejným nebo soukromým, jednajícím za účelem dosažení zisku nebo jako neziskové organizace. Ačkoli se jejich působnost a organizace významně liší v závislosti na historii a povaze státní intervence, lze je definovat jako služby hospodářské i nehospodářské, které orgány veřejné moci považují za veřejný zájem a jež podléhají zvláštním závazkům veřejné služby.“

<sup>950</sup> Bod 21 směrnice č. 97/67 uvádí: „nové služby (služby zřetelně odlišné od běžných služeb) a výměna dokumentů nejsou částí všeobecných služeb a tedy nelze odůvodnit jejich vyhrazení poskytovatelům všeobecných služeb; že to platí také pro poskytování vlastními silami (poskytování poštovních služeb fyzickou nebo právnickou osobou, která je původcem zásilek, nebo sběr a směrování těchto zásilek třetí stranou jednající výhradně jménem této osoby), což nespadá do kategorie služeb.“ Např. poštovní bankovní a finanční služby (Poštovní spořitelna) nejsou rovněž považovány za tradiční služby obecného hospodářského zájmu“.

*všeobecných poštovních služeb a nemohou být tedy vyhrazeny poskytovateli všeobecných poštovních služeb.*<sup>951</sup>

Důležitým bodem bylo i tvrzení Soudu, podle kterého i uvozovací důvody Směrnice hrají důležitou roli pro její řádnou implementaci a tudíž musí být zohledněny při výkladu Směrnice a nepředstavují tak pouhé nezávazné pokyny (soft law).<sup>952</sup>

### **7.2.3.2 Rozhodnutí ve věci španělské mezinárodní pošty**

V tomto řízení ve věci španělské mezinárodní pošty<sup>953</sup> šlo o posouzení právní otázky, do jaké míry lze zahrnout přeshraniční poštovní zásilky do vyhrazených monopolních služeb.

#### **7.2.3.2.1 Skutkový stav**

Soudní dvůr se zabýval odpovězením předběžné otázky v řízení mezi společností International Mail Spain SL (dále také jen **“International Mail”**) a správním úřadem Administración del Estado týkající se rozhodnutí španělského Ministerstva pro telekomunikace ukládající peněžitou sankci International Mail kvůli porušení poštovního monopolu.<sup>954</sup>

Společnost International Mail poskytovala odchozí přeshraniční poštovní služby pro pohlednice v hlavních španělských turistických oblastech. Za tímto účelem umístila sběrné schránky v hotelích, kempech, obytných blocích, supermarketech a podobně, do kterých mohli turisté vhadzovat pohlednice zasílané do ciziny opatřené speciální známkou, kterou bylo možno zakoupit ve stejných obchodech jako pohlednice. V průběhu soudního řízení o odvolání proti uložené pokutě, vznesl španělský soud předběžnou otázku:

*„Umožňuje čl. 7 odst. 2 směrnice 97/67 [...], který povoluje státům zahrnout mezi vyhrazené poštovní služby přeshraniční zásilky, těmto členským státům stanovit uvedené vyhrazení, jedině pokud prokážou, že bez něj je ohrožena finanční rovnováha poskytovatele všeobecných služeb, nebo jej mohou naopak zachovat také na základě jiných důvodů, mimo jiné důvodů vhodnosti, týkajících se celkového stavu poštovního odvětví, včetně stupně liberalizace uvedeného odvětví v okamžiku, kdy se rozhoduje o tomto vyhrazení?“*

<sup>951</sup> Case C-240/02, Asempre, Sb. SD 2004, I-2461, para 16, 21.

<sup>952</sup> Ibid, para 22.

<sup>953</sup> Case C-162/06, International Mail Spain, Sb. SD 2007, I-9911.

<sup>954</sup> Case C-162/06, International Mail Spain, Sb. SD 2007, I-9911.

### 7.2.3.2.2 Rozhodnutí soudu

Při výkladu čl. 7 (2) poštovní směrnice 97/67<sup>955</sup> soud potvrdil pravidlo, že má-li dojít k rozšíření poštovního monopolu, je na členském státě, aby předložil důkazy o tom, že jsou splněny předpoklady pro použití výjimky čl. 106 odst. 2 Smlouvy FEU. K tomu Soud uvedl:

*“Co se týče důkazního břemene s ohledem na potřebu vyhradit poskytování služeb doručení přeshraničních poštovních zásilek poskytovateli všeobecných poštovních služeb z důvodu zajištění poskytování všeobecných poštovních služeb, je zřejmé ze znění ustanovení čl. 7 odst. 2 Směrnice 97/67, že toto břemeno spočívá na členském státu, který chce využít této možnosti k vyhrazení služby, nebo na poskytovateli všeobecných poštovních služeb. Tento výklad je podporován rovněž faktem, že v kontextu čl. [106] odst. 2 Smlouvy musí členský stát nebo podnik, který se dovolává použití tohoto ustanovení, aby prokázal, že podmínky pro použití tohoto ustanovení jsou splněny (TNT Traco, para 59).”<sup>956</sup>*

Z této judikatury tedy v první řadě vyplývá, že první poštovní směrnice ve spojení s čl. 106 odst. 2 Smlouvy FEU přiznává členským státům oprávnění rozhodnout o stanovení rozsahu poštovního monopolu. Toto diskreční uvážení však není bez hranic. S ohledem na výše uvedené zodpověděl Soudní dvůr předběžnou otázku tak, že čl. 7 odst. 2 směrnice 97/67 musí být vykládán v tom smyslu, že členským státům umožňuje vyhradit přeshraniční zásilky poskytovateli všeobecných poštovních služeb pouze tehdy, pokud prokážou,

- že bez takového vyhrazení by tyto všeobecné služby nebyly *úspěšně poskytovány* nebo
- že toto vyhrazení je nutné k tomu, aby tyto služby mohly být poskytovány za *ekonomicky přijatelných podmínek*.<sup>957</sup>

<sup>955</sup> Článek 7 odst. 1 poštovní směrnice č. 97/67 ve znění druhé poštovní směrnice zněl: „V míře nutné pro zajištění zachování všeobecných služeb mohou členské státy nadále vyhrazovat služby poskytovateli (poskytovatelům) všeobecných služeb. Tyto služby jsou omezeny na výběr, třídění, přepravu a dodání vnitrostátních listovních zásilek a příchozích přeshraničních listovních zásilek, ať s urychleným dodáním[.] či nikoli, a to v rámci následujících hmotnostních a cenových limitů. Od 1. ledna 2003 je hmotnostní limit 100 gramů a od 1. ledna 2006 je hmotnostní limit 50 gramů. Hmotnostní limit stanovený od 1. ledna 2003 se nepoužije, je-li cena stejná nebo vyšší než trojnásobek veřejné sazby za listovní zásilku prvního stupně hmotnosti nejrychlejší kategorie, a hmotnostní limit stanovený od 1. ledna 2006 se nepoužije, je-li cena stejná nebo vyšší než dvouapůlnásobek této sazby”.

<sup>956</sup> Case C-162/06, International Mail Spain, Sb. SD 2007, I-9911, para 49.

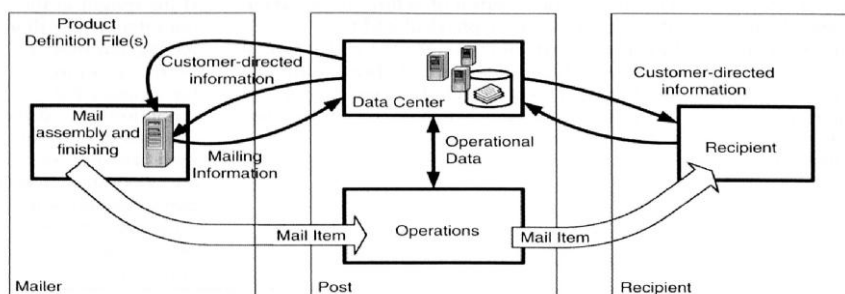
<sup>957</sup> Ibid., para 40-41: „Z uvedené judikatury nicméně vyplývá také, že podmínka uvedená v čl. 7 odst. 2 směrnice 97/67 nemůže být omezena pouze na toto finanční hledisko, jelikož nemůže být vyloučeno, že existují jiné důvody, pro které, v souladu s čl. 86 odst. 2 Smlouvy ES [nyní čl. 106 Smlouvy FEU], se členské státy mohou rozhodnout vyhradit přeshraniční zásilky, aby zajistily, že bude úspěšně plněno zvláštní poslání svěřené poskytovateli všeobecných veřejných služeb. Takové důvody, jako je vhodnost, týkající se celkového stavu poštovního odvětví, včetně stupně liberalizace tohoto odvětví v době přijetí rozhodnutí ohledně přeshraničních zásilek, však nestačí k odůvodnění vyhrazení těchto zásilek, ledaže by bez takového vyhrazení nebyly úspěšně poskytovány všeobecné poštovní služby nebo ledaže by toto vyhrazení bylo nezbytné k tomu, aby tyto služby mohly být poskytovány za hospodářsky přijatelných podmínek.“

Soud rozhodl, že jak znění čl. 7 (2) Směrnice 97/67 ve znění druhé poštovní směrnice, tak smysl tohoto ustanovení bránil rezervování přeshraniční pošty veřejnému operátoru, pokud by jediným odůvodněním mělo být zvýšení zisku veřejného operátora (viz kritérium „vhodnosti“ ve formulaci předběžné otázky). Soud dále potvrdil pravidlo, že členské státy nesou důkazní břemeno ospravedlnění zahrnutí doručování přeshraničních zásilek do poštovního monopolu v rámci použití výjimky dle čl. 106 odst. 2 Smlouvy FEU.

### 7.2.3.3 Rozhodnutí ve věci slovenské hybridní pošty

Zásadním mezníkem k rozvoji posuzování přípustného rozsahu poštovního monopolu, re-monopolizace části trhu poštovních služeb, jakož i obsahu tzv. *nových poštovních služeb* představuje rozhodnutí Komise ve věci slovenské hybridní pošty z roku 2008.<sup>958</sup> Jeho předmětem je (opětovné) rozšíření monopolu Slovenské pošty s.p., jako veřejného podniku ve vlastnictví státu, v oblasti doručování tzv. hybridní pošty. Rozhodnutí je namířeno proti opětovným snahám členských států protiprávně ochraňovat a posilovat monopolní postavení veřejného poštovního operátora na úkor konkurence a proti probíhajícímu liberalizačnímu procesu.

Rozeberme nejprve krátce definici hybridní poštovní služby. Přestože neexistuje legální definice, obecně lze hybridní poštu charakterizovat jako zvláštní formu poštovní služby, kdy odesílatel zašle elektronicky obsah sdělení provozovateli poštovních služeb, který zásilku následně vytiskne, vloží do obálky, roztřídí a doručí.<sup>959</sup> Hybridní pošta je důležitou službou pro banky, pojišťovny, telekomunikační podniky, a obdobné společnosti, které musí pravidelně rozesílat velké množství zásilek (např. faktury, upomínky, výpisy) svým zákazníkům. Funkčnost systému poskytování hybridních poštovních služeb může být názorně vysvětlena s pomocí tohoto obrázku:



Obrázek 5: Mechanismus hybridní poštovní služby<sup>960</sup>

<sup>958</sup> Rozhodnutí Komise ve věci Slovenské hybridní pošty, COMP/39.562 ze dne 7. října 2008. V důsledku podaného odvolání ze strany Slovenské pošty, je nyní řízení o porušení čl. 106 ve spojení s čl. 102 Smlouvy FEU ve fázi řízení před Soudem první instance, pod spisovou značkou T-556/08 P.

<sup>959</sup> Srov. podrobně Crew, Kleindorfer, 2009, 132 an.

<sup>960</sup> Převzato z Crew, Kleindorfer, 2009, 134.

Tradiční poštovní doručovací služba předpokládá fyzické vyhotovení sdělení odesílatelem (Mailer) a jeho přenesení do zpracovatelského centra poštovního operátora (Post) – srov. šipka vlevo dole od Mailer k Post. Ve sběrném a zpracovatelském centru dochází k roztřídění sdělení a jeho fyzickému doručení adresátovi (Recipient) – srov. šipka vpravo dole. V případě hybridní poštovní služby jsou informační a statistické systémy a databáze odesílatele, kde jsou mimo jiné uloženy podrobnější informace o zákaznících odesílatele (např. rozdělení podle skupin, abecedy, území apod.), propojeny elektronicky s datovým centrem poštovního operátora (Post). Odesílatel zasílá obsah sdělení, které má být doručeno, poštovnímu operátorovi do jeho datového centra – srov. šipky vlevo nahoře. Poštovní operátor přemění elektronické sdělení do fyzické podoby (vytištění, zabalení, roztřídění) a doručí jej adresátovi. Sofistikovanější systémy předpokládají i zpětnou elektronickou vazbu mezi operátorem a odesílatelem (např. elektronické sledování zásilky, vyrozumění o doručení, počtu vrácených zásilek apod.) – srov. opět šipky vlevo nahoře.

Podle Zelené knihy Komise z roku 1991 k rozvoji vnitřního trhu poštovních služeb představuje hybridní poštovní zásilka *“zaslání elektronického formátu dokumentu třídícímu subjektu, který ji vytiskne, vytřídí, vloží do obálky a zašle adresátovi”*.<sup>961</sup>

Světová poštovní unie, specializovaná agentura Organizace spojených národů, definuje hybridní poštovní službu následovně: *„hybridní poštovní zásilka je poštovní služba založená na elektronické komunikaci, kdy odesílatel zašle původní zprávu buď ve fyzické, nebo elektronické formě operátorovi, který ji potom elektronicky zpracuje a přemění na listovní zásilku pro fyzické doručení adresátovi. [...] Tam, kde je využito fyzické doručení adresátovi, původní zpráva je přenesena elektronickými prostředky co nejdále v rámci procesu doručení tak, aby byla zpracována a přeměněna na fyzickou zprávu v místě co nejbližším adresátovi”*.<sup>962</sup>

#### 7.2.3.3.1 Skutkový stav

Ve Slovenské republice bylo doručování hybridní pošty otevřeno hospodářské soutěži a službu na trhu poskytovalo několik soukromých společností (TNT Post Slovensko, Prvá Doručovacia, a.s., Cromwell and Slovak Mail Services). Dne 8. listopadu 2007 byl však v parlamentu předložen legislativní návrh, který doručování hybridní pošty vyhrazuje Slovenské poště. Tento novela slovenského poštovního zákona č. 507/2001 Z.z. vstoupila jako novela č. 80/2008 Z.z. v účinnost dne 1. dubna 2008. Ještě předtím vydal dne 30. listopadu 2007 Poštovní regulační úřad veřejné prohlášení, v němž zúčastněné strany

<sup>961</sup> Srov. Zelená kniha Komise z roku 1991 k rozvoji vnitřního trhu poštovních služeb [COM (1991) 476 v konečném znění], 46.

<sup>962</sup> Srov. čl. RL 255 Letter Post Regulations Světové poštovní unie. Ke stažení na webových stránkách Světové poštovní unie pod <http://www.upu.int/>.

informoval, že bez ohledu na předchozí stanoviska a rozhodnutí bude příště považovat doručování hybridní pošty za součást poštovního monopolu. Soukromým provozovatelům tak bylo v důsledku toho znemožněno vykonávat v této oblasti svou činnost, čímž utrpěli ztráty, jež ohrožují jejich hospodářskou životaschopnost. Kromě toho služby s přidanou hodnotou, kteří tito provozovatelé nabízeli, již nebyly pro zákazníky dostupné.

Legislativní změna poštovního zákona spočívala ve změně spojky z „a“ na „anebo“, aby vyjádřila, že každá fáze poskytnutí dodání zásilky je poštovní službou ve smyslu zákona (tzv. druhé možnosti výkladu zmíněná výše). Původní ustanovení §7 odst. 2 zákona č. 507/2001 Z.z. „*Obsahom poštovej výhrady je vyberanie a distribúcia (...) korešpondencie a reklamných adresovaných zásielok s hmotnosťou najviac 50 g (...)*“ bylo novelou změněno na „*Obsahom poštovej výhrady je vyberanie alebo distribúcia (...) korešpondencie a reklamných adresovaných zásielok s hmotnosťou najviac 50 g (...)*“.

#### 7.2.3.3.2 Právní analýza Komise

Komise se ve v uvedeném rozhodnutí zabývala několika základními problémy. Za prvé šlo o posouzení otázky, zda bylo poskytování hybridních poštovních služeb liberalizováno. Za druhé, zda jsou hybridní služby novými službami ve smyslu bodu 21 první poštovní směrnice. Za třetí, zda Slovenská republika rozšířila státním opatřením dosavadní poštovní monopol, za čtvrté, zda unesla důkazní břemeno ospravedlnění rozšíření poštovního monopolu ve smyslu čl. 106 odst. 2 Smlouvy FEU.

##### a) *liberalizace de jure a de facto*

Slovenská právní úprava (podobně jako mnohé další) neupravovala výslovně poskytování hybridních poštovních služeb. Jak jsem již uvedl výše, neexistuje legální definice pojmu hybridní poštovní služby. Slovenský poštovní regulační úřad výkladem zákona několikrát deklaroval ve zveřejněných stanoviscích, že hybridní pošta nespadá do poštovní monopolní výhrady.<sup>963</sup> Své stanovisko změnil, až poté co došlo ke změně poštovního zákona.<sup>964</sup> Na základě právní úpravy vyložené slovenským poštovním regulátorem tak soukromí operátoři nabízeli na Slovensku hybridní poštovní služby. Na základě těchto skutečností dospěla Komise k závěru, že poskytování hybridních služeb na Slovensku bylo liberalizováno de iure i de facto.<sup>965</sup>

<sup>963</sup> Rozhodnutí Komise ve věci Slovenské hybridní pošty, COMP/39.562 ze dne 7. října 2008, para 6 an.

<sup>964</sup> Jako důsledek této změny, poslední fáze zpracování hybridní zásilky, tedy doručení adresátovi, spadal po změně zákona do monopolu Slovenské pošty.

<sup>965</sup> Ibid., para 138.



### b) hybridní pošta jako nová služba

Komise dále analyzovala otázku, zda jde u hybridní pošty o novou službu s přidanou hodnotou (angl. *value-added service*) ve smyslu recitálu 21 první poštovní směrnice, která nemůže být vyhrazena členským státem do poštovního monopolu. Po provedené analýze v souladu s judikaturou Soudního dvora<sup>966</sup> Komise uvedla, že doručení hybridní pošty adresátovi spadá do definice poštovní služby čl. 2 bod 1 směrnice č. 97/67. Ostatní fáze – elektronické doručení a zpracování informace na listovní formu nespádají do definice čl. 2 bod 1 této směrnice.<sup>967</sup> Komise došla k závěru, že hybridní poštovní služby představují separátní relevantní trh, odlišný od relevantního trhu tradičních poštovních služeb.<sup>968</sup> Komise vzala v úvahu zejména skutečnost, že služby jsou určeny úzkému okruhu zákazníků, zejména velkých společností, které odesílají velká množství zásilek, jako např. faktury, upomínky a oznámení. Menší podniky a fyzické osoby, včetně podnikatelů, pak upřednostňují tradiční poštovní služby, zejména kvůli tomu, že v jejich případech nevedou elektronické databáze informací, které potřebují sdělit svým zákazníkům a partnerům. Hybridní pošta také zahrnuje dodatečné služby (přidanou hodnotu, angl. *value added*) jako track and trace služby a 7 denní doručovací služby.<sup>969</sup> Komise analyzovala ještě další indicie potvrzující, že se jedná o dva různé relevantní trhy.<sup>970</sup>

### c) rozšíření poštovního monopolu

Při analýze, zda došlo k rozšíření poštovního monopolu státním opatření, aplikovala Komise pravidla uvedená Sdělení Komise z roku 1998.<sup>971</sup> Komise byla toho názoru, že uvedené státní opatření (novela poštovního zákona) neznamenal pouze zamezení

<sup>966</sup> Case C-320/91, Corbeau, Sb. SD 1993, I-2533, 2569, para 19, case C-340/99, TNT Traco v Posta Italiane, Sb. SD 2001, I-4109, para 19.

<sup>967</sup> Analýza Komise uvádí, že všechny fáze hybridní pošty, s výjimkou konečného doručení adresátovi, jsou liberalizované na území EU, přičemž konečné doručení hybridní pošty je v některých státech součástí vyhrazené oblasti. V tomto případě jsou soukromí operátoři povinni po zpracování hybridní pošty tuto odevzdat ke konečnému doručení veřejnému poštovnímu operátorovi.

<sup>968</sup> Rozhodnutí Komise ve věci Slovenské hybridní pošty, COMP/39.562 ze dne 7. října 2008, para 89 an.

<sup>969</sup> Srov. Rozhodnutí Komise ve věci Slovenské hybridní pošty, COMP/39.562 ze dne 7. října 2008, para 40-41. Track and trace služby zahrnují elektronické vyrozumění zákazníka, odesílatele, o tom, zda každá z jeho zásilek byla doručena a kdy.

<sup>970</sup> Např. není zapotřebí vytvoření sběrné sítě poštovních schránek a úřadů, hybridní zásilky jsou doručovány elektronicky, není zapotřebí provedení sběru, předběžného třídění a zkracuje se doručovací cesta, třídění se provádí ve velmi omezeném rozsahu, služba je vyžadována specifickými zákazníky s velkým počtem zákazníků/klientů, generující velké množství korespondence (faktury, účty, upomínky, atp.), tito uživatelé služeb mají specifické potřeby, zejména požadují track-and-trace služby a zajištění speciálních opatření ohledně důvěrnosti doručení, jde pouze o zákazníky, kteří zpracovávají své informace elektronicky a mají zajištění propojení svého elektronického systému s elektronickým systémem poskytovatele těchto služeb. Srov. rozhodnutí Komise ve věci Slovenské hybridní pošty, COMP/39.562 ze dne 7. října 2008, para 85 an.

<sup>971</sup> Sdělení Komise o použití pravidel hospodářské soutěže na poštovní odvětví a o posouzení některých opatření státu týkajících se poštovních služeb, Úř. věst. 1998, C 39/02, s. 2. Použití čl. 106 ve spojení s čl. 102 Smlouvy FEU má podle Sdělení zajistit, aby se „moc monopolů nevyužívala k rozšiřování chráněného dominantního postavení v liberalizovaných činnostech, nebo k neoprávněné diskriminaci ve prospěch velkých zákazníků a na úkor malých spotřebitelů.“ Sdělení se rovněž zabývá principem rozšíření poštovního monopolu z rezervované oblasti do oblasti dříve liberalizované. „[...] by využívání dominantního postavení pro rozšíření monopolu z posledně jmenovaného trhu na první bylo bez zvláštního odůvodnění neslučitelné s ustanoveními Smlouvy, pokud předtím fungování služeb v obecném hospodářském zájmu nebylo ohroženo. Komise se domnívá, že členské státy by ji měly informovat o jakémkoliv rozšíření zvláštních nebo výlučných práv a vysvětlit důvody svého počínání.“ Bod 6.2. Sdělení.

nesprávné interpretace poštovního zákona, jak tvrdila slovenská strana, nýbrž znamenala efektivní rozšíření monopolu na dříve liberalizované doručování hybridní pošty. Svůj názor opírala Komise o rozdílnost definice poštovních služeb před a po novele poštovního, jakož i postoj slovenského regulačního úřadu, podle jehož právního názoru z roku 2004 vydaným v závazném stanovisku uvedl, že hybridní služby nespádají do rezervované oblasti. Bylo tedy legitimním očekáváním soukromých operátorů spoléhat se při rozvoji svých obchodních aktivit na to, že mohou hybridní služby poskytovat a neporuší tím vyhrazenou oblast poštovního monopolu.<sup>972</sup>

S odkazem na konstantní judikaturu evropských soudů<sup>973</sup> dospěla Komise k názoru, že přijatá novela poštovního zákona omezuje množství na trhu požadovaného výstupu a zjevně vede k situaci, kdy monopolní podnik není sám schopen uspokojit veškerou poptávku po službách na relevantním trhu poštovních služeb.

Hlavním argumentem pro toto tvrzení bylo, že Slovenská pošta neposkytovala doručování hybridních služeb s dodatečnými službami (např. track and trace služby, 7 denní doručování). Na rozdíl od Slovenské pošty byli soukromí operátoři schopni takovéto dodatečné služby spojené s doručováním hybridních zásilek poskytovat. Na základě přehledů a dalšího vyšetřování Komise zjistila existenci značné poptávky pro poskytování těchto služeb a konstatovala, že „...vyhrazení doručování hybridních zásilek by připravilo zákazníky o možnost využívat tyto formy služeb. Tyto dodatečné služby, zejména track-and-trace služby se zdají být jedním ze zásadních kritérií pro volbu poštovního operátora.“<sup>974</sup> Komise tedy došla k závěru, že „po vyhrazení doručování hybridních zásilek monopolu Slovenské pošty tak zákazníci nebudou mít k dispozici tyto doplňkové služby (kontrola dodání zásilky, 7 denní doručení) v takové podobě, v jaké je nabízeli soukromí operátoři.“<sup>975</sup>

Rozšířením poštovního monopolu o služby doručování hybridní pošty, jež byly až dosud otevřeny hospodářské soutěži a tím i omezením nabídky poštovních služeb zákazníkům porušila Slovenská republika podle tvrzení Komise článek 106 (1) ve spojení s čl. 102 Smlouvy FEU.<sup>976</sup> Komise tedy dospěla k závěru, že smyslem přijaté novely Slovenského poštovního zákona je rozšíření poštovního monopolu z relevantního trhu tradičních univerzálních poštovních služeb do relevantního trhu hybridních poštovních služeb.<sup>977</sup>

Podle stálé judikatury Soudního dvora však může zneužití dominantního postavení ve smyslu čl. 102 Smlouvy spočívat zejména v omezení poskytování služeb v neprospěch těch,

<sup>972</sup> Rozhodnutí Komise ve věci Slovenské hybridní pošty, COMP/39.562 ze dne 7. října 2008, para 120 an.

<sup>973</sup> Case C-41/90, Höfner and Elser, Sb. SD 1991, I-1979.

<sup>974</sup> Rozhodnutí Komise ve věci Slovenské hybridní pošty, COMP/39.562 ze dne 7. října 2008, para 150.

<sup>975</sup> Ibid, para 151.

<sup>976</sup> Brunhes, Competition Policy Newsletter, 2009 – 1, s. 3.

<sup>977</sup> Brunhes, Competition policy newsletter, 2009-1, s. 4.

kteří chtějí takových služeb využívat.<sup>978</sup> Zneužitím je tedy situace, kdy omezení nabídky ve prospěch jediného poskytovatele těchto služeb s vazbou na stát, není s to zajistit uspokojení celé tržní poptávky po takových službách.

d) *ospravedlnění použití čl. 106 odst. 2*

Komise při posouzení právní otázky použití výjimky dle čl. 106 odst. 2 Smlouvy FEU vycházela ze stálé judikatury Soudního dvora, podle níž je rozšíření monopolního postavení podniku přijatým státním opatřením do sousedícího, avšak odděleného trhu, bez objektivního ospravedlnění použití čl. 106 odst. 2 v rozporu s čl. 106 odst. 1 ve spojení s čl. 102.<sup>979</sup> Stabilní judikatura dovozuje, že udělení výlučných práv, popř. jejich rozšíření, není v zásadě v rozporu s ustanoveními Smlouvy.<sup>980</sup> Je na členských státech, aby prokázaly, že omezení hospodářské soutěže je pro poskytování takových služeb obecného hospodářského zájmu nezbytné ve smyslu čl. 106 odst. 2 Smlouvy FEU, tj. bez rozšíření tohoto monopolu by došlo vyloučení poskytování všeobecných poštovních služeb, anebo alespoň k nemožnosti poskytovat tyto služby za ekonomicky přijatelných podmínek.<sup>981</sup>

Slovenská republika a Slovenská pošta sice tvrdily, že dotyčné omezení hospodářské soutěže bylo pro poskytování všeobecné poštovní služby nezbytné.<sup>982</sup> Ani Slovenská republika, ani Slovenská pošta však nebyly schopny přesvědčivě ve smyslu ustanovení čl. 106 (2) Smlouvy doložit, že bez opětovného zmonopolizování hybridní pošty by Slovenská pošta nemohla poskytovat všeobecnou poštovní službu za hospodářsky přijatelných podmínek.<sup>983</sup>

### 7.2.3.3.3 *Facit*

Vzhledem k tomu, že Komise byla toho názoru, že Slovenská republika neunesla toto důkazní břemeno, vydala rozhodnutí, podle kterého novela poštovního zákona odporuje ustanovení čl. 106 (1) ve spojení s čl. 102 Smlouvy FEU v důsledku remonopolizace

<sup>978</sup> Case C-41/90, Höfner and Elser, Sb. SD 1991, I-1979.

<sup>979</sup> Srov. Case C-271/90, Spain and others v Commission, Sb. SD 1992, I-5833, para 36-38, včetně další reference k case C-18/88, GB-INNO-BM, Sb. SD 1991, I-5941, para 18 a 21.

<sup>980</sup> Case C-340/99, TNT Traco v Posta Italiana, Sb. SD 2001, I-4109, para 59, case C-18/93; Corsica Ferries Italia Srl v. Corpo dei Piloti del Porto di Genova, Sb. SD 1994, I-1783; Case C-323/93, Société Civile Agricole du Centre d'Insemination de la Crespelle v. Coopérative d'Elevage at d'Insemination Artificielle du Département de la Mayenne, Sb. SD 1994, I-5077.

<sup>981</sup> Case C-340/99, TNT Traco v Posta Italiana, Sb. SD 2001, I-4109, para 59. Srov. dále např. case C-159/94, Commission v France, Sb. SD 1997, I-5815, para 94 a 101, case C-162/06, International Mail Spain, Sb. SD 2007, I-9911, para 49 an., členský stát nese důkazní břemeno při ospravedlnění rozšíření monopolu ve smyslu čl. 106 (2) Smlouvy FEU.

<sup>982</sup> Brunhes, Competition policy newsletter, 2009-1, s. 5.

<sup>983</sup> Rozhodnutí Komise ve věci Slovenské hybridní pošty, COMP/39.562 ze dne 7. října 2008, para 159 an.

doručování hybridních poštovních zásilek.<sup>984</sup> Několik problematických částí analýzy Komise však vedlo Slovenskou republiku k podání odvolání proti tomuto rozhodnutí k Tribunálu.<sup>985</sup>

I když je rozhodnutí Komise v současné době předmětem přezkumu Tribunálem, domnívám se, že znamená zásadní posun v problematice vymezení vyhrazených a nevyhrazených služeb, neboť se pokouší vymezit definici tzv. *nových služeb*, jednoho z klíčových pojmů liberalizace poštovních služeb.<sup>986</sup>

#### 7.2.4 Shrnutí

Přes zvýšenou aktivitu evropských institucí a zejména evropských soudů v oblasti liberalizace poštovních služeb je evropská judikatura relativně skromná. Cílem dosavadní judikatury je eliminovat taková opatření státu, která buď přímo porušují ustanovení Smlouvy<sup>987</sup>, anebo ta, která vytváří „*takovou situaci, která neodvratitelně vede veřejný podnik či podnik, kterému udělil výlučné nebo zvláštní právo, při pouhém výkonu tohoto oprávnění ke zneužití dominantního postavení dle čl. [102] Smlouvy.*“<sup>988</sup> Poměrně konstantní judikatura stanoví, že je nepopíratelným právem každého členského státu na základě politických, ekonomických, sociálních a jiných strategických úvah jakoukoliv oblast činnosti zahrnout pod monopolní uspořádání.<sup>989</sup> Jinými slovy, udělení výlučného nebo zvláštního práva ve smyslu čl. 106 (1) není porušení ustanovení Smlouvy FEU. V souvislosti s nově přijatým zněním čl. 14 Amsterdamskou reformní smlouvou, jde o další potvrzení částečného odklonu práva Unie od čisté aplikace principu hospodářské soutěže ve prospěch sledování jiných, zejména politicko-sociálních cílů.

Zásadní rozhodnutí v oblasti poštovních služeb představuje rozhodnutí ve věci Corbeau<sup>990</sup>, ve kterém se Soud zabýval přípustným rozsahem poštovního monopolu a prvně i financováním univerzální služby a vymezením jejího obsahu, včetně pokusu definice tzv. *nových služeb*. Soud rovněž potvrdil zásadu, že důkazní břemeno týkající se splnění ospravedlňujících kritérií v čl. 106 odst. 2 nese ten, kdo se použití této výjimky dovolává.

Rozhodnutí lze interpretovat i tak, že porušení Smlouvy spočívá v nečinnosti členského státu tím, že členský stát nereagoval na vývoj poštovního trhu právě předdefinováním, zúžením rozsahu poštovního monopolu o value-added služby, u kterých nebylo nutné jejich zahrnutí do poštovního monopolu. Tato nečinnost pak představuje porušení čl. 106 odst. 1

<sup>984</sup> Rozhodnutí Komise ve věci Slovenské hybridní pošty, COMP/39.562 ze dne 7. října 2008, čl. 1.

<sup>985</sup> Řízení o tomto rozhodnutí Komise je vedeno u Soudu první instance pod spisovou značkou T-556/08.

<sup>986</sup> Podrobně k vymezení pojmu tzv. *nových služeb* srov. kapitulu 6 této disertační práce.

<sup>987</sup> Srov. Case C-179/90, *Merci Convenzionali Porto di Genova v. Siderurgica Gabrielli Spa*, Sb. SD 1991, I-5889, kdy italská právní úprava vyhradila nakládání a vykládání lodí u italských přístavů pouze několika určitým společnostem, jejichž zaměstnanci museli mít Italskou státní příslušnost, což porušovalo ustanovení čl. 45 a čl. 18 Smlouvy FEU.

<sup>988</sup> C-18/88, *RTT v. GB-INNO-BM SA*, Sb. SD 1991, I-5973, para 20.

<sup>989</sup> *Case Komise v. Nizozemí*, Sb. SD 1997, I-5699, 5779, para 40, a dále *case C-202/88, Francie v. Komise (Terminal equipments)*, Sb. SD 1991, I-1223; *Case C-41/90, Höfner and Elser*, Sb. SD 1991, I-1979; C-18/88, *RTT v. GB-INNO-BM SA*, Sb. SD 1991, I-5973.

<sup>990</sup> Srov. *Case C-320/91, Corbeau*, Sb. SD 1993, I-2533. Srov. rovněž *Jones, Sufrin*, 2. vyd., s. 555

Smlouvy. Taková interpretace by znamenala rozšíření doktríny *effet-utile*, kdy stát je povinen aktivně napomáhat efektivnímu prosazování práva Unie.<sup>991</sup> Další platnost tohoto pravidla však není jasná, neboť Soud se v následující judikatuře<sup>992</sup> opět přiklonil k dosavadní koncepci platné před Corbeau. Přesto je zřejmé, že problematika vývoje rozsahu poštovního monopolu v čase byla první poštovní směrnici reflektována zavedením pojmu tzv. *nových služeb*.<sup>993</sup>

V dalších rozhodnutích můžeme vyzorovat vzrůstající počet stížností vůči rozsahu a privilegovanému postavení poštovního monopolu. První rozhodnutí Soudu ve věcech *smlouvy REIMS*<sup>994</sup>, *Chronopost*<sup>995</sup> a *Deutsche Post*<sup>996</sup> se týkaly mezinárodních právních úprav poskytování přeshraničních poštovních zásilek, jakož i způsobů financování veřejného poštovního operátora. Soudní dvůr postupně vymezoval obsahu služeb, jichž zahrnutí je nutné k zajištění finanční stability veřejného poštovního operátora.<sup>997</sup> Přičemž dospěl k názoru, že kurýrní a expresní služby takovými službami nejsou, neboť jde o nové služby poskytované na oddělených relevantních trzích. Stejně rozhodovala i Komise v případě poskytování hybridních poštovních služeb.<sup>998</sup>

Již v rozhodnutí ve věci *Corbeau* Soud dospěl k závěru, že křížové subvencování je přípustnou formou financování poskytovatele všeobecných poštovních služeb.<sup>999</sup> Podobně Soud judikoval i v rozhodnutí ve věci *TNT Post UK Ltd.*<sup>1000</sup> týkajícího se osvobození některých poštovních služeb od daně z přidané hodnoty. Toto rozhodnutí je však rovněž klíčové z hlediska posuzování rozsahu univerzální poštovní služby.

Další judikatura Soudního dvora je žádoucí k zaplnění některých sporných výkladů evropské právní úpravy poštovního trhu. V prvé řadě se domnívám, že je nutné podrobněji vymezit kriteria pro posouzení, jaké služby představují tzv. *nové poštovní služby*, jejichž poskytování nelze vyhradit poštovnímu monopolu. Druhou velkou oblastí, v níž je nutná další aktivita Soudního dvora, je problematika financování poskytovatele univerzální služby, zejména co se týče přípustnosti kombinace jednotlivých forem financování.<sup>1001</sup>

<sup>991</sup> *Hancher*, Casenote on Corbeau, CMLRev. 1994, s. 115-116, srov. dále in *Jones, Sufrin*, 2. vyd., s. 557. Stejně i *Immenga, Mestmäcker*, 787, para 78. Jinak ovšem *Rottmann*, 243 an.

<sup>992</sup> Srov. např. Case C-323/93, *Société Civile Agricole du Centre d'Insémination de la Crespelle v. Coopérative d'Élevage at d'Insemination Artificielle du Département de la Mayenne*, Sb. SD 1994, I-5077, vydaným po rozhodnutí ve věci Corbeau.

<sup>993</sup> Srov. bod 21 první poštovní směrnice.

<sup>994</sup> Spojené případy T-133/95 & T-204/95, *International Express Carriers Conference (IEEC) v. Commission*, Sb. SD 1998, II-3645.

<sup>995</sup> Case C-83/01, *Chronopost SA, La Poste and French Republic v. Union française de L'express (UFEX), DHL International SA, Federal express international (France) and CRIE SA*, Sb. SD 2003, I-6993.

<sup>996</sup> Case, C-147 & 148/1997, *GZS and Citicorp v. Deutsche Post*, Sb. SD 2000.

<sup>997</sup> Case C-340/99, *TNT Traco v. Posta Italiana*, Sb. SD 2001, I-4109.

<sup>998</sup> Rozhodnutí Komise ve věci Slovenské hybridní pošty, COMP/39.562 ze dne 7. října 2008.

<sup>999</sup> Case C-320/91, *Corbeau*, Sb. SD 1993, I-2533, 2568. Aniž by ovšem přistoupil k analýze, zda existují i jiné formy financování, které méně narušují konzistentní aplikaci práva Unie na vnitřním trhu.

<sup>1000</sup> Case C-357/07, *TNT Post UK Ltd. v. the Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs*, Sb. SD 2009, I-3025.

<sup>1001</sup> Jedná se zejména o přímé finanční státní podpory, osvobození od DPH, křížové subvencování, zřízení fondy z příspěvků všech poštovních operátorů. Problematika financování poskytování univerzální služby je podrobně analyzována v kapitole 9 této disertační práce.

## 8. Právní úprava poštovních služeb v České republice

### 8.1 Úvod do problému

Poskytování poštovních služeb je v současné době upraveno zákonem č. 29/2000 Sb. o poštovních službách ve znění pozdějších předpisů (dále jen **“Poštovní zákon”**). Vzhledem k tomu, že přípravné práce na přijetí tohoto zákona probíhaly paralelně s přípravou změny první směrnice o poštovních službách z roku 1997, Česká republika se tak mohla aktivně účastnit diskuse napříč Evropou týkající se budoucího charakteru trhu poštovních služeb. První právní úpravy poskytování poštovních služeb na území České republiky však sahají zpět až do první poloviny 19. století.<sup>1002</sup>

### 8.2 Stručný historický nástin

Prvním formálním právním předpisem upravujícím poskytování poštovních služeb na českém území, tzv. poštovní zákon, byl přijat 5. listopadu 1837 a zůstal beze změn v platnosti téměř 110 let. Tento zákon nepředvídal existenci poštovních známek, které byly poprvé zavedeny na českém území až v roce 1840. Zákon rovněž nepočítal s železniční dopravou, v současnosti důležitým dopravním prostředkem pro poskytování poštovních služeb, neboť první elektrická železnice na českém území (na trase Vídeň – Olomouc) zahájila svůj provoz až v roce 1841. Je ovšem nutné připomenout, že tato právní úprava platila pouze v českých zemích. Na Slovensku platil maďarský „provizorní“ poštovní zákon z 26. prosince 1850.<sup>1003</sup>

Tato dvojí právní úprava trvala u nás až do roku 1946. Dne 7. listopadu 1946 byl přijat nový zákon o poště č. 222/1946 Sb. (dále v textu také jen **„Poštovní zákon 1946”**). Tento krátký a velmi obecný zákon obsahující pouze 18 ustanovení ustanovil široký poštovní monopol vlastněný státem. Čl. 2 Poštovního zákona 1946 stanovil rozsah poštovního monopolu: *“Poštovní výhradě podléhají otevřené nebo uzavřené písemnosti, obsahující aktuální sdělení určitým adresátům, bez ohledu na způsob, jakým jsou tyto písemnosti pořízeny”*. Stát byl tímto zákonem dále zmocněn vytvořit společnost pro poskytování poštovních služeb. Toto zmocnění bylo realizováno zákonem č. 151/1949 Sb., zákon o Československé poště, národním podniku (dále v textu také jen **“zákon o Československé**

<sup>1002</sup> Pro více informací o historickém vývoji poskytování poštovních služeb na našem území viz Wikipedia, otevřená encyklopedie na internetových stránkách <http://cs.wikipedia.org/wiki/Po%C5%A1ta>.

<sup>1003</sup> Prandstetter, Poradce, 2001/3, p. 57.

**poště 1949**”). Tímto zákonem byla vytvořena specifická forma podniku, přičemž ministerstvo poštovních služeb bylo zmocněno vymezit majetek tohoto podniku. Tyto změny v systému poskytování poštovních služeb byly zaváděny po vzoru systému poskytování poštovních služeb v Sovětském svazu. Podle tohoto vzoru podléhala činnost Československé pošty obecnému režimu tehdy platného československého obchodního práva a zároveň byly Československé poště přiděleny některé správní pravomoci (srov. např. čl. 17 a 18 Poštovního zákona 1949). Další změny provedené v následujících letech znamenaly sloučení poštovních a telekomunikačních služeb, přičemž jejich řízení byl pověřen nově vytvořený státní úřad - Správa pošt a telekomunikací, s.p. – SPT, s.p.

Nikoliv překvapivě, Poštovní zákon 1949 nebyl modifikován a tudíž nemohl reflektovat další ekonomický a společenský vývoj v následujících desetiletích. Zákon tak zůstal v podstatě beze změny až do jeho nahrazení v současnosti platným zákonem č. 29/2000 Sb., o poštovních službách ze dne 18. ledna 2000 (dále v textu také jen „**Poštovní zákon 2000**”). Je však nutné připomenout, že v následujících letech po Sametové revoluci 1989 ovlivnily politicko – ekonomické změny nepřímo rovněž aplikaci Poštovního zákona 2000. Nejprve je nutno zmínit Rozhodnutí ministra hospodářství č. 378/1992 ze dne 16. prosince 1992 odstavce II, kterým byla Správa pošt a telekomunikací, s. p., (SPT, s. p.) Praha rozdělena na dva samostatné podniky (Česká pošta, s. p., a SPT Telecom, s. p.). Toto rozhodnutí nabylo účinnosti dne 1. ledna 1993. Kromě tohoto byly Správě pošt a telekomunikací, s.p., a jejím dvěma nástupcům, veškeré správní pravomoci odňaty a Československá pošta se stala standardním národním podnikem. Jak již však bylo zmíněno výše, tyto změny nebyly zavedeny do tehdy platného práva poštovních služeb, a proto byl režim poskytování poštovních služeb upraven jednak v platném Poštovním zákoně 1949 a jednak zákonem č. 111/1990 Sb., o státním podniku ve znění pozdějších předpisů, resp., zákonem č. 77/1997 Sb., o státním podniku, který nahradil prve zmíněný zákon.

Je nutné zdůraznit, že oba zákona nebyly dostatečně provázány a odporovaly si v několika ustanoveních. Z tohoto důsledku vznikalo v některých případech při aplikaci obou zákonů právní vakuum a z důvodu zajištění fungování systému poskytování poštovních služeb některá ustanovení jednoho nebo druhého zákona musela být (vědomě) porušována.<sup>1004</sup>

### 8.3 Důsledky původní koncepce

Nikoliv pouze Československo přijalo koncepci, podle které byly poštovní služby poskytovány pouze jediným subjektem. V Evropě té doby (včetně států západní Evropy) bylo běžné, že jediný subjekt (podnik) získal monopolní oprávnění pro poskytování poštovních

<sup>1004</sup> Podrobněji viz *Prandstetter, Poradce*, 2001/3, p. 57.

služeb na celém státním území. Z hlediska historie uděloval panovník nad daným územím privilegium na doručování dokumentů a písemností výlučně jednomu šlechtickému rodu z důvodů zásadní důležitosti.<sup>1005</sup> Od počátku 19. století byla většina takových poštovních monopolů napojena na státní rozpočet a byla pod přísnou státní kontrolou, zejména co se týče účtovaných cen za poskytované poštovní služby. Zásadní myšlenkou, na které byl tento systém regulovaných cen za poskytnuté služby založen, byla snaha, aby byly tyto služby vzhledem ke své důležitosti přístupné celé veřejnosti bez ohledu na jejich sociální postavení. Avšak vzhledem k tomu, že ceny za tyto služby byly stanovovány a regulovány v důsledku státní intervence docházelo často k tomu, že účtovaná cena ani zdaleka neodpovídala hodnotě poskytované služby a tedy ekonomické realitě.

Je rovněž nutné zohlednit politicko-ekonomické okolnosti, za kterých docházelo v 19. století k vytváření těchto státních monopolů. V tomto období představovaly poštovní služby hlavní a strategický komunikační prostředek pro sdělování informací. Telefon, fax a obdobné komunikační prostředky se teprve začaly v Evropě rozvíjet a rozšiřovat, radiová a televizní komunikace je fenomén druhé poloviny 20. století, internetová komunikace se pak rozvíjí pouze posledních dvacet let. Z těchto podmínek se vyvíjela povinnost státu zajistit poskytování poštovních služeb ve stejné kvalitě přístupné pro širokou veřejnost za přiměřenou cenu bez ohledu na teritoriální, povětrnostní a další podmínky. Dokonce ve vzdálených nepřístupných oblastech toho kterého státu měla být zajištěna úplná a pravidelná dostupnost poštovních služeb za přiměřenou cenu. V tomto období převládalo přesvědčení (a to nikoliv pouze v zemích komunistické východní Evropy), že ve společnosti pouze stát může garantovat stejnou kvalitu poštovních služeb na celém svém svrchovaném území přístupné pro všechny a to i v případě, že by toto mělo znamenat, že ceny za takto poskytované služby budou dotovány ze státního rozpočtu (popř. z jiných finančních zdrojů) tak, aby byla zajištěna jednotná (přiměřeně nízká) cena na celém teritoriu.

Podobně jako v ostatních zemích, takto zavedený systém v bývalém Československu vedl k poruchám tržních mechanismů. Za prvé, jak již bylo zmíněno československá (a později česká) pošta jako subjekt kumulovala jak činnosti soukromého podnikatelského subjektu tak rovněž některé administrativní funkce a pravomoci typické pro veřejnoprávní korporace.<sup>1006</sup> Tento koncept nakonec v průběhu desetiletí k tomu, že pošta byla považována více za správní orgán než za soukromoprávní subjekt. Byla organizována jako správní úřad byrokratickým způsobem a postupně ztrácela kontakt s ekonomickou

---

<sup>1005</sup> Na českém území udělil král Ferdinand I. Habsburský privilegium doručování písemností šlechtické rodině Taxisů v roce 1526, která tyto služby poskytovaly již po dlouhou dobu mnoha panovníkům v různých evropských státech, a to rovněž jako monopolní poskytovatel těchto služeb. V následujících letech byly postaveny první poštovní úřady. V průběhu dalších let se několikrát měnil držitel tohoto privilegia. V roce 1622 bylo toto privilegium uděleno šlechtické rodině Paarů, která pak poskytovala tyto služby po dobu 100 let. V roce 1722 byla pošta za vlády Marie Terezie v celé Habsburské monarchii znárodněna a začleněna pod státní monopol.

<sup>1006</sup> Prandstetter, Poradce, 2001/3, p. 59.



realitou a potřebami svých zákazníků.<sup>1007</sup> Aktuální potřeby zákazníků nebyly brány v potaz a na rozdíl od tržního chování v soukromém sektoru pošta rozhodovala, jaké jsou potřeby občanů a jaká cena za poskytované služby má být placena.

Za druhé, v rámci každého subjektu ve veřejném sektoru, který není vystaven efektivní soutěži, dochází k podcenění potřeb dalšího rozvoje kvality služeb, což vede k tomu, že jsou nabízeny takové služby, jejichž kvalita zaostává za kvalitou, kterou jsou schopné nabídnout soukromoprávní subjekty v otevřené soutěži.<sup>1008</sup> Nadbytečnost poštovních úřadů a zaměstnanců, jakož i neefektivní management společnosti vedly k velmi vysokým provozním nákladům. Tato situace vyústila v nedostatek volného kapitálu pro další investice ohledně kvality poskytovaných služeb. Československá pošta (podobně jako další pošty států tehdejšího východního bloku) tak výrazně zaostávala v úrovni a kvalitě poskytování poštovních služeb ve srovnání se státy západní Evropy.

Za třetí, státní podnik zůstává ve vlastnictví státu. To v praxi znamená, že stát rovněž vykonává kontrolu plnění zákonných podmínek poskytování poštovních služeb (srov. §17 poštovního zákona 1949. Stát tedy kontroluje sám sebe. Taková kontrola tedy nikdy nemůže být tak účinná jako je kontrola prováděná nezávislým regulatorním úřadem, který je jak právně tak ekonomicky oddělen od kontrolovaného subjektu. Tento koncept oddělení poskytovatele poštovních služeb na straně jedné a kontrolního orgánu na straně druhé je jednou z hlavních oblastí úpravy v současnosti platné evropské poštovní legislativy, které je analyzována na jiném místě této práce.

Za čtvrté, koncept monopolního subjektu poskytující na celém státním území poštovní služby představující strategické komunikační služby, které jsou poskytovány za minimální ceny, se hluboce zakořenil v naší společnosti v průběhu posledních sedmdesáti let. Pošta byla vždy úzce spojena, kontrolována a financována státem s cílem zajistit co nejnižší ceny poštovních služeb tak, aby měli i příslušníci nejnižších sociálních vrstev umožněný přístup k poštovním službám. Je odhadováno, že poštovní služby byly před rokem 1989 poskytovány za ceny, které kryly maximálně  $1/3 - 1/2$  skutečných nákladů na poskytování těchto služeb. Vzhledem k tomu, že většina obyvatel si těchto skutečností není vědoma, je každé zvýšení cen za poskytované poštovní služby, ke které pravidelně po listopadové revoluci dochází, přijímáno širokou veřejností s nevolí.

Dále je nutné připomenout, že situace v tehdejší Československu byla poněkud specifická ve srovnání s ostatními východoevropskými státy. Financování poštovních služeb nikdy nebylo napojeno přímo na státní rozpočet. Ceny za poštovní služby hodně pod hranici tržní ceny byly dotovány z příjmů dosahovaných v rychle se rozvíjícím telekomunikačním sektoru. Jak již bylo uvedeno výše, poštovní a telekomunikační sektor byly provozovány

---

<sup>1007</sup> Ibid.

<sup>1008</sup> Více k rozdílům v efektivitě chování monopolu a tržního prostředí viz kapitola 3 této disertační práce.

společně v rámci jednoho státního monopolu až do roku 1992. Tento systém vedl k situaci, kdy poštovní sektor zůstal neefektivní a těžkopádný, protože ceny za poskytnuté poštovní služby nepokrývaly ani náklady na jejich poskytování a telekomunikační sektor se rovněž nerozvíjel stejně rychle jako v jiných státech, neboť většina v tomto sektoru dosažených příjmů se převáděla do poštovního sektoru pro dotování cen poštovních služeb.<sup>1009</sup> Nedostatek a zaostalý stav telekomunikačních zařízení však byl ospravedlňován jinými důvody. Navíc nebylo možné v té době provést žádné přesné srovnání stavu techniky s technikou běžně používanou v západoevropských státech. Z tohoto důvodu si široká veřejnost nikdy nemohla být vědoma neefektivnosti celého systému a pouze si rychle zvykla na nízkou (ale neodůvodněnou) hladinu cen poštovních služeb, přičemž toto vědomí přetrvává až do dnešních dnů.<sup>1010</sup>

## 8.4 Současná právní úprava

### 8.4.1 Poštovní služby podle českého práva

Liberalizace na poštovním trhu směřuje k otevření poštovního trhu tak, aby více se podniků mohlo stát poskytovatelem poštovních služeb. Ve smyslu čl. 2 odst. 1 první poštovní směrnice se pod pojmem poštovní služba rozumí „*služby zahrnující výběr třídění, přepravu a dodávání poštovních zásilek*“, přičemž Směrnice definuje poštovní zásilku jako „*zásilku s adresou v konečné podobě, ve které má být poskytovatelem poštovních služeb dodána. Kromě listovních zásilek<sup>1011</sup> jsou to rovněž například knihy, katalogy, noviny, časopisy a poštovní balíky obsahující zboží s obchodní hodnotou či bez obchodní hodnoty.*“ Jak jsem již uvedl výše mezi poštovní a listovní zásilky se potažmo řadí i adresné reklamní zásilky, jejichž doručování však představuje samostatný relevantní trh, který je v některých členských státech již liberalizován<sup>1012, 1013</sup>.

Český zákonodárce nenásledoval příkladu slovenského zákonodárce, který v zákoně o poštovních službách definoval, že „*Poštové služby zahrňují vyberanie, triedenie, prepravu a dodávanie poštových zasielok*“.<sup>1014</sup> Nikoliv ku prospěchu věci a přehlednosti zákona vytvořil český zákonodárce jinou definici, podle které je poštovní službou „*činnost prováděná na základě poštovní smlouvy a za podmínek stanovených tímto zákonem, jejímž účelem je*

<sup>1009</sup> Prandstetter, Poradce, 2001/3, p. 59.

<sup>1010</sup> Ibid.

<sup>1011</sup> Listovní zásilky jsou v čl. 2 odst. 6 Směrnice definovány jako sdělení v písemné formě na jakémkoli fyzickém nosiči, které má být dopraveno a dodáno na adresu uvedenou odesílatelem na zásilce samé nebo na jejím obalu, přičemž knihy, noviny a časopisy se nepovažují za listovní zásilky.

<sup>1012</sup> Srov. tabulka č. 6 této disertační práce. Jde např. o Českou republiku, Německo, Bulharsko, Itálii nebo Velkou Británii a Rakousko.

<sup>1013</sup> Podle čl. 7 odst. 1 pododst. 4 první poštovní směrnice ve znění druhé poštovní směrnice mohou být v současné době adresné reklamní zásilky i nadále vyhrazeny.

<sup>1014</sup> Srov. ustanovení §2 slovenského zákona č. 507/2001 Z.z. o poštových službách (ve znění zákona č. 15/2004 Z.z., s účinností do 1. dubna 2008).

*dodání poštovní zásilky nebo poukázané peněžní částky*“. Na první pohled je zřejmé, že poštovní služba podle českého práva je pojem širší (dodání poukázané peněžní částky) než obsah pojmu poštovní služba podle evropského práva. Vzhledem k evropskému liberalizačnímu rámci však musí být i české poštovní právo vykládáno podle principu nepřímého účinku směrnic v jejich souladu.<sup>1015</sup>

#### **8.4.1.1 Druhy služeb směřující k dodání zásilky**

Česká právní úprava v poštovním zákoně rozlišuje několik skupin poštovních služeb, které rovněž podléhají různým právním režimům. Výkladem příslušných ustanovení českého poštovního zákona lze dospět k následujícím závěrům ohledně definice poštovní služby a jejich jednotlivých podkategorií, jakož i obecných „*doručovacích služeb*“.

##### *8.4.1.1.1 Definice poštovní služby*

Veškeré činnosti prováděné na základě poštovní smlouvy a za podmínek stanovených tímto zákonem (ve znění směrnice jde o činnosti zahrnující výběr, třídění, přepravu, a dodávání)<sup>1016</sup>, jejichž účelem je dodání poštovní zásilky nebo poukázané peněžní částky je poštovní službou.<sup>1017</sup> Podle ustanovení §2 písm. a) jsou poštovní zásilkou „*věci, které byly provozovatelem převzaty jako jeden celek k poskytnutí poštovní služby*“.<sup>1018</sup>

Podrobnější definici poštovní zásilky podává čl. 2 bod 6 směrnice, který poštovní zásilkou rozumí „*zásilku s adresou v konečné podobě, ve které má být poskytovatelem všeobecných služeb dodána. Kromě listovních zásilek jsou to rovněž například knihy, katalogy, noviny, časopisy a poštovní balíky obsahující zboží s obchodní hodnotou či bez obchodní hodnoty*“. Domnívám se však, že obě definice jsou totožné v tom smyslu, že zahrnují veškeré předměty předávané poskytovateli poštovních služeb k doručení adresátovi.

##### *8.4.1.1.2 Rozsah poštovního monopolu*

Rozsah poštovního monopolu ve prospěch České pošty s.p. je upraven v ustanovení §18 poštovního zákona. V souladu s ustanovením čl. 7 první poštovní směrnice ve znění druhé poštovní směrnice mohou být poštovnímu monopolu vyhrazeny výlučně služby týkající

<sup>1015</sup> Srov. *Craig, De Búrca*, 287 a tam citovaná judikatura, zejména case 14/83, Von Colson, Sb. SD 1984, 1891, para 26 – 28; case C-106/89, Mareasing SA v. La Comercial Internationale de Alimentacion SA, Sb. SD 1990, I-4135, para 7 – 9, zejména, co se týče povinnosti členských států vykládat národní právo v souladu se směrnicemi rovněž tehdy, pokud byl zákon přijat dříve než směrnice a nemá ani k této směrnici přímý vztah, ani tuto směrnici neimplementuje. K tomu dále *Craig, De Búrca*, 289.

<sup>1016</sup> Srov. definici v čl. 2 bod 1 první poštovní směrnice.

<sup>1017</sup> Srov. §1 odst. 2 poštovního zákona.

<sup>1018</sup> Srov. znění §2 písm. a) poštovního zákona.

se doručování *písemností* (listovních zásilek podle evropského práva), nikoliv ostatních poštovních zásilek (letáků, novin, časopisů, movitých věcí obecně).<sup>1019</sup> Trh neadresných reklamních zásilek (doručování reklamních letáků, brožur apod.), tzv. neadresného doručování je tak v České republice v současné době liberalizován. Jak bylo historickým výkladem dovozeno v předcházející kapitole<sup>1020</sup>, trh adresných reklamních zásilek (angl. *direct mail*)<sup>1021</sup> je rovněž plně liberalizován. Jedná se tedy o doručování konkrétně uvedeným osobám (adresátům) avšak zásilky nesplňují definici *písemností* ustanovení §2 písm. l) poštovního zákona, neboť nemají charakter osobního sdělení.<sup>1022</sup> Jedná se o doručování různých katalogů, brožur, prospektů, klienských časopisů, nabídek zboží a služeb, informačních letáků, vzorků zboží, časopisů, reklamních novin, magazínů, pozvánek apod.

Poštovní monopol České pošty však není neomezený. Ustanovení §18 odst. 3 stanoví případy, ve kterých je i doručování *písemností* umožněno poštovním operátorům, nikoliv pouze České poště. Jedná se o doručování *písemností* poskytované bezúplatně (písm. a). V souladu s evropskou právní úpravou stanovenou v čl. 7 odst. 1 poštovní směrnice ve znění druhé poštovní směrnice je možné volně doručovat *písemnost*, je-li cena za toto poskytování vyšší nebo rovná částce, kterou stanoví vláda nařízením (písm. b)<sup>1023</sup>, dodání *písemností* s hmotností vyšší nebo rovnou, kterou stanoví vláda nařízením (písm. c)<sup>1024</sup>, doručování *písemností* na základě mezinárodních smluv (písm. e), dodání průvodních listin spolu s věcmi, jichž se týkají (písm. f)<sup>1025</sup>, doručování sdělení určené konkrétní osobě jinou formou než v písemné podobě na listině (písm. g). V tomto případě půjde zejména o faxové, emailové a obdobné služby.

S ohledem na ustanovení §3 písm. e) a ustanovení §18 odst. 3 písm. d) jsou jak příchozí přeshraniční zásilky, tak odchozí přeshraniční zásilky v České republice plně liberalizovány a každý poštovní operátor může tyto služby nabízet. To bude praktické zejména u nadnárodních poštovních koncernů (např. nizozemský TNT), který může zajistit přepravu ve více členských státech.

V současné době je aktuální téma poskytování hybridních poštovních služeb.<sup>1026</sup> Hybridní poštovní služby nejsou v českém poštovním právu výslovně upraveny. Vzhledem

<sup>1019</sup> Srov. znění čl. 7 první poštovní směrnice ve znění druhé poštovní směrnice.

<sup>1020</sup> Srov. kapitolu 6.5.4.4 této disertační práce.

<sup>1021</sup> Crew, Kleindorfer, Cambell, 199.

<sup>1022</sup> Srov. rovněž definici listovní zásilky v ustanovení čl. 2 bod 7 první poštovní směrnice.

<sup>1023</sup> Jedná se o §2 vládního nařízení 512/2005 Sb., o stanovení rozsahu poštovního oprávnění ze dne 7. prosince 2005. Cenový limit je 18 Kč – dvouapůlnásobek veřejné sazby za listovní zásilku prvního stupně hmotnosti nejrychlejší kategorie (od 1. ledna 2006). Půjde například o expresní a zásilkové služby urychleného doručení.

<sup>1024</sup> Jedná se o §1 vládního nařízení 512/2005 Sb., o stanovení rozsahu poštovního oprávnění ze dne 7. prosince 2005. Hmotnostní limit od 1. ledna 2006 je 50g. To je zhruba hmotnost zásilky tvořené 9 stránkami standardního papíru 80g/m2 o formátu A4 a obálka. Srov. webové stránky společnosti TNT Post <http://www.tntpost.cz/cz/tnt-post/nabizene-sluzby/adresne-dorucovani/produkty/ostatni-listovni-zasilky/>.

<sup>1025</sup> Např. náložný list u smlouvy o přepravě věci, konosament jako cenný papír užívaný v námořní dopravě inkorporující závazek dopravce vydat náklad převzatý k námořní přepravě.

<sup>1026</sup> Srov. podrobně kapitolu 7.2.3.3 této disertační práce.

k dikci ustanovení §18 odst. 2<sup>1027</sup> bude podle mého názoru při aplikaci gramatického výkladu spadat poskytování hybridních poštovních služeb pod ustanovení poštovního monopolu, přičemž se na ně nevztahuje žádná z výjimek stanovených v §18 odst. 3 poštovního zákona. Výše jsem však analyzoval a došel k závěru<sup>1028</sup>, že hybridní poštovní služby představují tzv. nové (poštovní) služby, které ve světle bodu 21 první poštovní směrnice a Sdělení Komise z roku 1998<sup>1029</sup> nejsou součástí tradičních všeobecných poštovních služeb a představují tedy samostatný relevantní trh. Domnívám se proto, že české poštovní právo, které by bylo vykládáno tak, že hybridní služby jsou zahrnuty do poštovního monopolu České pošty, by bylo v rozporu s evropským poštovním právem<sup>1030 1031</sup>.

#### 8.4.1.1.3 Kategorie služeb směřujících k dodání zásilky

Ustanovení §3 poštovního zákona stanoví, že poskytovat za úplaty služby, jejichž účelem je vydání písemností předem určené osobě, lze jen za podmínky, že jsou nebo mají být poskytovány podle poštovního zákona. Písemnost je definována v §2 písm. l) jako „sdělení v písemné podobě na listině určené konkrétní osobě“. Obsahově se jedná o pojem *listovní zásilky* definované v čl. 2 bod 7 poštovní směrnice jako „sdělení v písemné formě na jakémkoli fyzickém nosiči, které má být dopraveno a dodáno na adresu uvedenou odesílatelem na zásilce samé nebo na jejím obalu. *Knihy, katalogy, noviny a časopisy se nepovažují za listovní zásilky*“. Z definice písemnosti vyplývá, že rovněž nezahrnuje knihy, katalogy, noviny a časopisy, neboť tyto nemají osobní charakter sdělení.

Jak bylo uvedeno, poštovní službou je ve smyslu §1 odst. 2 zákona činnost prováděná na základě poštovní smlouvy a za podmínek stanovených poštovním zákonem, jejímž účelem je dodání poštovní zásilky nebo poukázané peněžní částky. Protože účelem poštovní služby je vždy „dodání poštovní zásilky“ - tedy vydání věcí, které byly provozovatelem převzaty jako jeden celek k poskytnutí poštovní služby [§2 písm. g) PoštZ] - lze dovodit, že vydání písemností (nebo jiných doručovaných předmětů) musí být prováděno v režimu poštovní služby, ledaže jsou naplněny zákonné výjimky ve smyslu ustanovení §3 poštovního zákona.

Ustanovení §3 věta druhá tak stanoví výjimečné případy, kdy sice jde o písemnosti (listovní zásilky v terminologii směrnice), avšak doručení písemnosti nepodléhá regulaci

<sup>1027</sup> Ustanovení §18 odst. 2 poštovního zákona zní: „Podmínkou provozování poštovní služby, jejímž účelem je dodání písemnosti, je dále poštovní licence nebo zvláštní poštovní licence podle tohoto zákona“. V současné době je jediným držitelem této licence Česká pošta, s.p.

<sup>1028</sup> Srov. kapitoly 7.2.3.3 a 6.5.4.1 této disertační práce.

<sup>1029</sup> Srov. bod 2.4 Sdělení Komise o použití pravidel hospodářské soutěže na poštovní odvětví a o posouzení některých opatření státu týkajících se poštovních služeb, Úř. věst. 1998, C 39/02.

<sup>1030</sup> Nutné je však vyčkat, zda Soud první instance přijme tento závěr Evropské komise v řízení na základě podaného odvolání ze strany Slovenské pošty. Řízení je vedeno pod spisovou značkou T-556/08 P.

<sup>1031</sup> Na novum těchto služeb ukazuje i skutečnost, že Česká pošta začala tyto služby nabízet zákazníkům teprve nedávno. Srov. její webové stránky <http://online.postservis.cz/index2.html>.

poštovního zákona, ale jiných právních předpisů.<sup>1032</sup> Takovými případy jsou např. situace, kdy jde o službu, jejíž poskytnutí bylo sjednáno v zahraničí, jde-li o službu poskytovanou na základě mezinárodní smlouvy nebo jde o službu, jejímž účelem je vydání průvodních listin spolu s věcmi, jichž se týkají.<sup>1033</sup>

Všimněme si, že zvláštní podmínky povinného režimu poštovního zákona stanovené v §3 zákona se týkají pouze doručování písemností (listovních zásilek). Doručování jiných zásilek (knih, časopisů, movitých věcí obecně apod.) může být poskytováno i v jiných právních režimech.<sup>1034</sup>

V návaznosti na výše uvedené lze gramatickým a systematickým výkladem ustanovení §3 a § 18 odst. 3 poštovního zákona dospět k závěru, že službu, jejímž účelem je vydání písemnosti (listovní zásilky) předem určené osobě, lze teoreticky v závislosti na konkrétních okolnostech poskytovat ve 3 právních režimech:

- a) jako poštovní službu na základě poštovní licence při dodání poštovních zásilek spadajících do poštovního monopolu ve smyslu ustanovení §18 poštovního zákona. Výlučným oprávněným poskytovatelem služeb doručování písemností spadající do poštovní výhrady je v současné době pouze Česká pošta s.p.
- b) jako liberalizovanou poštovní službu ve smyslu §18 odst. 1 PoštZ na základě živnostenského oprávnění jako živnost volnou. V tomto případě se jedná o adresné a neadresné doručování zásilek, expresní a zásilkové služby, doručování přeshraničních zásilek, jakož i doručování písemností nad hmotnostními a cenovými limity.
- c) jako obecnou doručovací službu (i když by měla stejný obsah/účel jako poštovní služba ve smyslu příslušných ustanovení PoštZ), jejímž účelem je vydání písemností (či jiných doručovaných předmětů) předem určené osobě mimo právní regulaci PoštZ, jde-li např. o službu, jejíž poskytnutí bylo sjednáno na základě mezinárodní smlouvy, v zahraničí, či o jiné situace uvedené v §3 PoštZ. Taková služba musí ale být poskytována na základě jiné smlouvy než poštovní (např. zasilatelská smlouva, smlouva o přepravě věci, mandátní, či nepojmenovaná smlouva).

---

<sup>1032</sup> Může jít o občanskoprávní nebo obchodněprávní smluvní typy, např. mandátní smlouvu, smlouvu přepravě věci, smlouvu zasilatelskou nebo nepojmenovanou smlouvu.

<sup>1033</sup> Např. náložný list u smlouvy o přepravě věci, konosament jako cenný papír užívaný v námořní dopravě inkorporující závazek dopravce vydat náklad převzatý k námořní přepravě.

<sup>1034</sup> Občansko právní, obchodně právní.

#### 8.4.1.1.4 Oprávnění k poskytování poštovních služeb

Liberalizované poštovní služby může poskytovat každý držitel živnostenského oprávnění podle § 25 odst. 2 zákona č. 455/1991 Sb., živnostenský zákon.<sup>1035</sup> Poštovní služby spadající do výhrady poštovního monopolu může poskytovat pouze držitel poštovní licence, popř. zvláštní poštovní licence.<sup>1036</sup> Podle současné právní úpravy rozhoduje o udělení licence na dobu určitou<sup>1037</sup> Český telekomunikační úřad na základě písemné žádosti podané na výzvu Úřadu zveřejněnou v poštovním věstníku.<sup>1038</sup> Na základě výzvy k podávání žádostí o udělení licence pro období 1. ledna 2009 až 31. prosince 2012 zveřejněném v Poštovním věstníku ze dne 17. července 2008 rozhodl Český telekomunikační úřad o udělení licence České poště s.p. Žádná jiná společnost o udělení poštovní licence nepožádala. Do budoucna však samozřejmě bude každému poštovnímu operátoru po splnění zákonem stanovených podmínek umožněno získání oprávnění (licence) k poskytování všech poštovních služeb.<sup>1039</sup>

#### 8.4.1.1.5 Vývojové tendence

Vedle výše diskutovaného poskytování hybridních poštovních služeb je pro doplnění vhodné zmínit rovněž zadávání poskytování doručovacích poštovních služeb ohledně písemností vydávanými správními a soudními orgány České republiky. Směrnice ve svém čl. 8 stanoví, že

*„Článkem 7 [postupná liberalizace poštovních služeb, pozn. aut.] není dotčeno právo členských států organizovat umístování poštovních schránek na veřejných komunikacích, vydávání poštovních známek a službu doporučených zásilek využívanou v soudním nebo správním řízení v souladu s vnitrostátními právními předpisy“.*

Státy jsou podle tohoto ustanovení oprávněny stanovit některá zvláštní pravidla, rovněž v rozporu s liberalizovaným poštovním trhem, za účelem zajištění doručování soudních a správních písemností. Pojem „v souladu s vnitrostátními právními předpisy“ se bude v České republice dotýkat zejména problematiky zadávání veřejných zakázek, budou – li splněny předpoklady v zákoně stanovené.<sup>1040</sup>

Významnou částí poštovního trhu představuje již dnes doručování tradičních soudních a správních písemností, které směřují vůči soukromým právnickým a fyzickým osobám.

<sup>1035</sup> Srov. i znění bodu 54 přílohy č. 4 k tomuto zákonu a nařízení vlády č. 278/2008 Sb.

<sup>1036</sup> Ustanovení §26 poštovního zákona.

<sup>1037</sup> Na období nejvýše 5 let. Srov. ustanovení §20 odst. 3 poštovního zákona.

<sup>1038</sup> Srov. ustanovení §20 odst. 1 poštovního zákona.

<sup>1039</sup> K problematice ustanovení poskytovatele (poskytovatelů) univerzální poštovní služby v plně liberalizovaném prostředí srov. kapitulu 9.3.4.1.4 této disertační práce.

<sup>1040</sup> Srov. zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách v platném znění.

Podle současného znění §48 odst. 3 OSŘ ve znění novely č. 7/2009 Sb.<sup>1041</sup> lze prostřednictvím provozovatelů poštovní služeb již dnes doručovat soudní písemnosti, avšak za předpokladu, že podle uzavřené poštovní smlouvy vznikne provozovateli poštovních služeb povinnost dodat zásilku obsahující písemnost způsobem, který je předepsán pro doručování písemnosti tímto zákonem. Provozovateli poštovních služeb se v tomto případě rozumí držitel poštovní licence (srov. §19 poštovního zákona), držitel zvláštní poštovní licence (srov. §26 poštovního zákona) nebo jiná osoba, která poskytuje poštovní služby na základě živnostenského oprávnění.<sup>1042</sup>

V českém poštovním právu neexistuje v současné době zvláštní právní úprava pro poskytování těchto služeb, proto je i doručování soudních a správních písemností předmětem poštovního monopolu České pošty v rámci stanovených váhových a cenových limitů.<sup>1043</sup> Vzhledem k tomu, že tyto písemnosti v převážné většině splňují kriteria zásilek, jejichž doručování má být zahrnuto do univerzální služby podle definice obsažené v čl. 3 odst. 4 první poštovní směrnice ve znění třetí poštovní směrnice<sup>1044</sup>, musí být jejich doručování zajištěno členským státem.<sup>1045</sup> To však do budoucna, po úplném otevření poštovního trhu, nevylučuje, aby se v rámci vypisovaných veřejných soutěží<sup>1046</sup> jednotlivými státními orgány pro doručování soudních a správních zásilek nemohli této soutěže účastnit i soukromí poštovní operátoři, splňují-li předpoklady konkrétního zadávacího řízení.

Takový závěr podle mého názoru podporuje i skutečnost, že ustanovení §48 OSŘ<sup>1047</sup> výslovně počítá s možností doručování soudních písemností prostřednictvím „provozovatelů poštovních služeb“<sup>1048</sup>, za předpokladu, že „podle uzavřené poštovní smlouvy vznikne provozovateli poštovních služeb povinnost dodat zásilku obsahující písemnost způsobem, který je předepsán pro doručování písemnosti tímto zákonem.“<sup>1049</sup> I přes provedenou novelu procesního doručování s účinností od 1. července 2009 související s postupným přechodem na doručování do datových schránek a na elektronické adresy<sup>1050</sup> bude doručování soudních a správních písemností představovat významnou část obrátu poštovního operátora, který ve

<sup>1041</sup> Před touto novelou se jednalo o ustanovení §45a občanského soudního řádu, dále také jen „OSŘ“.

<sup>1042</sup> Drápal, Krčmář, Bureš, 195.

<sup>1043</sup> Drápal, Krčmář, Bureš, 195. Srov. dále vládní nařízení č. 512/2005 Sb., které stanovilo s účinností od 1. ledna 2006 vyhrazení poštovních služeb držiteli poštovní licence (do roku 2012 České poště, s.p.) spočívající v dodávání písemností do 50 g hmotnosti a zároveň do 18 Kč.

<sup>1044</sup> Podle tohoto ustanovení zahrnují všeobecné poštovní služby mimo jiné „výběr, třídění, přepravu a dodání poštovních zásilek do 2 kg“.

<sup>1045</sup> A to buď jedním stanoveným držitelem poštovní licence, kterému bude svěřena povinnost poskytování univerzální služby, nebo všemi poštovními operátory v rámci volné hospodářské soutěže, jako je tomu v případě německé právní úpravy. Jde o právní úpravu směrnice, proto je členský stát vázán pouze, pokud se jedná o dosažený výsledek, nikoliv však formou a prostředky, kterými má být tento výsledek dosažen. Srov. ustanovení čl. 288 Smlouvy FEU.

<sup>1046</sup> Srov. zákon č. 137/2006 Sb., o zadávání veřejných zakázek, v platném znění.

<sup>1047</sup> Srov. ustanovení §48 odst. 3 zákona č. 99/1963 Sb., občanský zákoník ve znění poslední novely č. 7/2009 Sb., s účinností od 1. července 2009.

<sup>1048</sup> Srovnej použité množné číslo „poskytovatelé“, pozn. autora.

<sup>1049</sup> Tedy na základě uzavřené poštovní smlouvy s náležitostmi upravenými zákonem č. 29/2000 Sb., zákon o poštovních službách v platném znění.

<sup>1050</sup> Srov. reformu OSŘ provedenou novelou č. 7/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 99/1963, občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, a dalšími souvisejícími zákony, zejména zákonem č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, jenž nabyl účinnosti také 1. července 2009.



výběrovém řízení zvítězil. V další řadě jde o prestiž, budování obchodního jména a marketingové důvody úspěšného poštovního operátora. Zajištění nediskriminačního přístupu do zadávacího řízení pro všechny poštovní operátory je prvním krokem k dosažení levných a kvalitních doručovacích služeb vykonávaných pro státní instituce.<sup>1051</sup>

Ačkoliv např. Metodika doručování správních písemností prostřednictvím poštovních zásilek Ministerstva vnitra<sup>1052</sup> stanoví, že správní řád připouští, aby si správní orgán podle principu hospodárnosti řízení (procesní ekonomie) zvolil kromě České pošty i jiného provozovatele poštovních služeb, zejména v případě, že bude poskytovat spolehlivější či levnější služby, vyplývá z pravidel v prostředí liberalizovaného trhu při nakládání s veřejnými prostředky povinnost zadat poskytování doručovacích služeb formou zadávacího řízení podle zákona o veřejných zakázkách, jsou – li splněny zákonem stanovené předpoklady.<sup>1053</sup>

Zkušenosti z německého prostředí však již teď ukazují některé problémy, se kterými se bude muset česká právní úprava rovněž vypořádat. Německými institucemi je kritizována zejména praxe zadavatelů poštovních služeb, kteří vypisují veřejnou zakázku na přepravu veškerých písemností, dopisů, balíků a balíčku, jakož i soudních či správních obsílek na jednou, s cílem vyloučit z kapacitních důvodů drobné poštovní operátory, a zřejmě i zvýhodnit Deutsche Post AG.<sup>1054</sup> Specializovaná komora pro veřejné zakázky Svobodného státu Sasko však toto jednání považuje za jednání v rozporu s ustanovením §97 odst. 3 německého soutěžního zákona.<sup>1055</sup> Zejména u zakázek na poskytování poštovních služeb se má podle názoru Komory za to, že rozdělení zakázky podle oblastí poskytování, a podle druhů poštovních zásilek (zvláště písemností, balíky, obsílky apod.) je možné bez hospodářské nebo technické nehospodárnosti.<sup>1056</sup> Podobné ustanovení český právní řád neobsahuje, jeho zavedení by však bylo rovněž problematické, neboť stojí ve zřejmém rozporu s ustanovením §13 odst. 3 zákona o veřejných zakázkách, neboť v takových případech by mohlo být rozdělování zakázky považováno za obcházení této právní úpravy.

Vzhledem k tomu, že objem doručovaných poštovních zásilek za časovou jednotku bude kolísat, a nelze ho předem odhadnout, bude u zadávání veřejných zakázek docházet zpravidla k uzavírání rámcových smluv. Budu zpravidla existovat různé formy uzavíraných rámcových smluv (s jedním nebo více poskytovateli služeb).<sup>1057</sup> Vzhledem k tomu, že se jedná o plnění dlouhodobého závazku, vyvstane otázka, na jak dlouhou dobu bude zadavatel

<sup>1051</sup> Srov. objevující se kritiky doručovacích služeb České pošty, s.p. pro státní instituce. Např. článek zveřejněný dne 17. července 2009 na internetovém informačním serveru E15.cz „Nové doručování obsílek nefunguje, soudy kolabují“. Článek je možno nalézt na <http://www.e15.cz/domaci/nove-dorucovani-obsilek-nefunguje-soudy-kolabuji>.

<sup>1052</sup> Srov. webové stránky Ministerstva vnitra na <http://www.mvcr.cz/clanek/metodika-dorucovani.aspx>.

<sup>1053</sup> Zejména finanční limity podle ustanovení §12 a 13 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách v platném znění.

<sup>1054</sup> Srov. rozhodnutí Specializované komory pro veřejné zakázky Svobodného státu (*Vergabekammer Sachsen*) ze dne 30. 4. 2008 - 1/SVK/020-08.

<sup>1055</sup> Ustanovení §97 odst. 3 GWB zní: „*Zájem středního podnikatelského stavu musí být při zadávání veřejných zakázek přednostně zohledněn. Plnění tak musí být zadávána rozděleně podle množství (na části) a také odděleně podle druhu a oblasti (specializované části). Víceero množstevních a specializovaných částí může být zadáváno dohromady pouze tehdy, pokud to ospravedlňují hospodářské nebo technické důvody [.]*“

<sup>1056</sup> *Goodarzi, Kapischke*, NVwZ 2009, 81.

<sup>1057</sup> Podrobněji k jednotlivým formám srov. *Goodarzi, Kapischke*, NVwZ 2009, 81.

s vítězným dodavatelem oprávněn uzavřít rámcovou smlouvu. Příliš dlouhá doba povede k pochybnostem ohledně slučitelnosti se soutěžním právem, příliš krátká doba povede k častým a nehospodárným opakováním zadávacích řízení. S určitými přípustnými výjimkami umožňuje zákon o veřejných zakázkách v současné době uzavřít rámcovou smlouvu až na dobu čtyř let.<sup>1058</sup> Bude však zřejmě nutná podrobnější úprava pro zadávání poštovních služeb.

Obecná úprava přípustných hodnotících kritérií pro nabídky je upravena v ustanovení §81 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách. Nezdá se však, že by tato strohá právní úprava byla vhodná pro poštovní služby. Zadavatelé by měly odolat vábení kritéria ceny jako jediného hodnotícího kritéria, které je však prozatím vesměs přípustné. V prostředí liberalizovaného poštovního trhu bude postupně na významu získávat kritérium kvality poskytovaných poštovních služeb, blízkost zákazníků, koncept poskytování služeb, rychlost, spolehlivost atp.<sup>1059</sup> Nezbytnost podrobnější právní úpravy této oblasti pro poštovní služby je zřejmá.

Zkušenosti z Německa rovněž ukazují, že zadavatelé se snaží mezi hodnotící kritéria zahrnovat i technické, osobní a jiné vybavení, popř. kvalifikaci zaměstnanců atp.<sup>1060</sup> Výše citované rozhodnutí saské Komory však považovalo tyto předpoklady za protiprávní, zejména s ohledem na to, že není dán konkrétní vztah mezi vypisovanou zakázkou a těmito předpoklady, a tyto se vztahují spíše k vlastnostem uchazeče než k hospodárnosti jím nabízeného plnění.<sup>1061</sup> Takové podmínky mohou být zjevně diskriminační vůči malým, nově se etablojícím poštovním operátorům.<sup>1062</sup> Pro tyto případy je podle mého názoru nutná podrobnější právní úprava týkající se možnosti vytvářet konsorcia několika poštovních operátorů, popř. prokazovat splnění některých podmínek (např. obstarávání části území) na základě uzavřených smluv se spřízněnými osobami nebo obchodními partnery, jako je to běžné v jiných sektorech, zejména ve stavebnictví.<sup>1063</sup>

#### **8.4.1.2 Vymezení všeobecných poštovních služeb**

Pro jejich sociální a strategický rozměr se jednotlivé státy zavázaly poskytovat tzv. univerzální poštovní služby, tedy jakýsi minimální rozsah poštovních služeb dostupný všem lidem za rozumnou cenu na celém území daného státu, popř., pokud tyto služby neposkytuje stát sám prostřednictvím svého podniku, garantovat takový zákonný a regulační rámec, ve

<sup>1058</sup> Srov. ustanovení §89 odst. 5 zákona č. 137/2006 Sb.

<sup>1059</sup> Goodarzi, Kapischke, NVwZ 2009, 81.

<sup>1060</sup> Ibid.

<sup>1061</sup> Srov. rozhodnutí Specializované komory pro veřejné zakázky Svobodného státu (*Vergabekammer Sachsen*) ze dne 30. 4. 2008 - 1/SVK/020-08.

<sup>1062</sup> Goodarzi, Kapischke, NVwZ 2009, 82.

<sup>1063</sup> Goodarzi, Kapischke, NVwZ 2009, 82.

kterém soukromý podnik (nebo více) bude tyto univerzální služby poskytovat.<sup>1064</sup> Pod tímto univerzálním poštovním minimem v poštovním sektoru se v evropské terminologii rozumějí všeobecné poštovní služby<sup>1065</sup>, náležející do evropského pojmu „*služby v obecném hospodářském zájmu*“ užívaným v článku 106 Smlouvy FEU.

Členské státy se v přijatých směnicích zavázaly zaručit poskytování minimálního rozsahu všeobecných poštovních služeb na svých územích (čl. 3 směrnice). Minimální rozsah všeobecných poštovních služeb spočívá v zachování všeobecné veřejné poštovní služby za dostupných, cenově přiměřených a průhledných sazeb zaručujících celostátní přístup k veřejné poštovní síti v rozumné vzdálenosti a během vhodných otevíracích hodin, přičemž tato služba zahrnuje výběr poštovních zásilek z veřejně přístupných poštovních schránek nebo míst sběru po celém území a včasné dodání těchto zásilek na uvedenou adresu, jakož i související služby, svěřené těmto provozovatelům regulačními opatřeními pro zajištění všeobecného dodávání za stanovené kvality.

Na první pohled je patrné, že chápání toho, co tvoří sociální poštovní minimum, tedy minimální rozsah všeobecných poštovních služeb, který musí být vždy zajištěn, se liší v jednotlivých státech. Členské státy jsou oprávněny nad rámec minimální úpravy ve směrnici stanovit širší rozsah své univerzální služby.<sup>1066</sup> První poštovní směrnice v konsolidovaném znění ve svém bodu 5 rovněž uvádí:

*„že současný rozsah všeobecných poštovních služeb a podmínky pro jejich poskytování se v jednotlivých členských státech značně liší; zejména výkon je z hlediska kvality služby ve členských státech velice rozdílný.“*

Smyslem evropských liberalizačních směrnic v rámci vnitřního trhu je zajištění celoevropského minimálního standardu poskytování všeobecných poštovních služeb:

*„je nezbytné na úrovni Společenství zajistit všeobecné poštovní služby zahrnující minimální rozsah služeb určité kvality, které mají být poskytovány ve všech členských státech za dostupnou cenu ve prospěch všech uživatelů, bez ohledu na jejich zeměpisnou polohu ve Společenství; je cílem všeobecných služeb nabízet všem uživatelům snadný přístup do poštovní sítě poskytnutím zejména dostatečného počtu přístupových míst a zajištěním uspokojivých podmínek, pokud jde o četnost sběru a dodávek; že poskytování všeobecných služeb musí splňovat základní potřebu zajištění nepřetržitého provozu a zároveň musí být přizpůsobivé potřebám uživatelů a zaručovat jim poctivé a nediskriminační zacházení“.*

<sup>1064</sup> Švadlenka, Roth, Elektronický časopis Katedry spojov Žilinské univerzity: Pošta, telekomunikácie a elektronický obchod, II-2009, s. 75.

<sup>1065</sup> Srov. čl. 3 První poštovní směrnice v konsolidovaném znění.

<sup>1066</sup> Srov. čl. 3 odst. 3 slovo „*přínejmenším*“. Srov. rovněž Příloha I, Část A první poštovní směrnice ve znění třetí poštovní směrnice.

Evropské poštovní směrnice tak stanoví konkrétní podmínky týkající se jak rozsahu a samotného průběhu poskytování všeobecných poštovních služeb, tak i výběru poskytovatele (poskytovatelů) těchto služeb. Takto je např. stanoveno v čl. 3 a násl. poštovní směrnice, že členské státy musí zaručit poskytování všeobecných služeb nejméně 5 pracovních dnů v týdnu, nejméně jeden výběr a jednu dodávku poštovních zásilek denně, dostupnost sazeb všeobecných služeb, jednotné ceny a povinnost poskytování určité bezplatné služby pro nevidomé a slabozraké.

Prudký hospodářský rozvoj v posledních desetiletí sledovaný rovněž rozvojem společnosti a jejích potřeb přispěl rovněž k rozvoji nových druhů speciálních služeb v poštovním sektoru. Jak bylo analyzováno výše, mohou být „nové služby“ pouhou modifikací tzv. „tradičních poštovních služeb“ (zejména doručování standardních dopisů, pohlednic a korespondenčních lístků) nebo tvoří úplně nové od tradičních služeb neodvozené poštovní služby.<sup>1067</sup>

Poštovní zákon č. 29/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů, nepoužívá v terminologii běžně používaný pojem „univerzální poštovní služba“, ani v českém překladu první poštovní směrnice použitý pojem „všeobecné služby“.<sup>1068</sup> Zákon pracuje s pojmem *základní poštovní služby*, což podle § 2 písm. j) poštovního zákona chápe jako „*poštovní služby a zahraniční poštovní služby, které jsou vzhledem k potřebám veřejnosti pod ochranou státu zajišťovanou způsobem podle tohoto zákona*“.

Ustanovení §19 odst. 1 poštovního zákona stanoví povinnost zajistit všeobecnou dostupnost základních služeb na celém území České republiky, přičemž tato povinnost je označována jako „*poštovní povinnost*“. Národní regulátor, kterým je v případě České republiky Český telekomunikační úřad (ČTÚ), je ustanovením §19 odst. 2 zmocněn k vymezení konkrétních služeb, které mají být vzhledem k potřebám veřejnosti službami základními. ČTÚ dané služby vymezil v souladu s tímto oprávněním v poštovním věstníku č. 7 z roku 2008.<sup>1069</sup> Jedná se o 16 poštovních služeb a zahraniční poštovní služby.<sup>1070</sup>

Pojmy základní poštovní služba v českém poštovním právu a univerzální poštovní služba v evropském právu vyjadřují tedy stejný koncept, nicméně obsahově se přeci jen trochu liší. Základní služba v sobě obsahuje i poštovní poukazy, což univerzální poštovní služba evropského práva vůbec nezahrnuje.<sup>1071</sup>

<sup>1067</sup> Srov. Sdělení Komise o použití pravidel hospodářské soutěže na poštovní odvětví a o posouzení některých opatření státu týkajících se poštovních služeb, Úř. věst. 1998, C 39/02, bod 2.4.

<sup>1068</sup> Srov. čl. 3 první poštovní směrnice v českém překladu.

<sup>1069</sup> Srov. k tomu Švadlenka, Roth, Elektronický časopis Katedry spojov Žilinské univerzity: Pošta, telekomunikácie a elektronický obchod, II-2008, 61.

<sup>1070</sup> Jednotlivé základní služby jsou uvedeny v Tabulce č. 4 v Přílohách této práce. Tabulka je převzata avšak zaktualizována z Švadlenka, Roth, Elektronický časopis Katedry spojov Žilinské univerzity: Pošta, telekomunikácie a elektronický obchod, II-2008, 61.

<sup>1071</sup> Švadlenka, Roth, Elektronický časopis Katedry spojov Žilinské univerzity: Pošta, telekomunikácie a elektronický obchod, II-2008, 61.

## 8.5 Shrnutí

Předchozí právní úprava poskytování poštovních služeb odpovídala tehdejšímu totalitnímu společenskému zřízení. Poštovní zákon z roku 1949 platil na našem území téměř beze změn až do přijetí současného poštovního zákona č. 29/2000 Sb., nemohl tedy při strnulém a uzavřeném politickém režimu reflektovat rychlý technologický modernizační vývoj několika dekad. Současná právní úprava poštovních služeb vznikla v souvislosti s přípravou první poštovní směrnice. V současné době vychází úprava českého poštovního práva z evropské právní úpravy stanovené ve druhé poštovní směrnici. Ačkoliv se definice poštovní služby podle českého práva gramaticky liší od úpravy v první poštovní směrnici, lze říci, že obsahově jsou obě definice totožné. Co se týče rozsahu poštovního monopolu Česká republika nad rámec evropské právní úpravy liberalizovala již nyní doručování přeshraničních poštovních zásilek, jakož i adresných reklamních zásilek, což většina členských států ještě neučinila. Váhové a cenové limity doručování písemností (v terminologii směrnice listovních zásilek) odpovídají evropské právní úpravě.

Úprava oprávnění v českém poštovním zákoně vychází ze tří odlišných režimů pro poskytování poštovních služeb. Služby náležející podle ustanovení §18 do poštovního monopolu, může na základě poštovní licence poskytovat pouze Česká pošta, s.p. Ostatní poštovní služby, jejichž účelem je vydání písemnosti předem určené osobě, musí být poskytovány na základě režimu poštovního zákona (a tam upravené poštovní smlouvy), přičemž mohou být poskytovány všemi poštovními operátory (držiteli živnostenského oprávnění). Ostatní služby doručování jiných poštovních zásilek (novin, katalogů, letáků či movitých věcí obecně) a také služby doručování písemností stanovené v taxativním výčtu ustanovení §3 poštovního zákona mohou být poskytovány v režimu poštovní smlouvy ale i v režimu obchodně či občanskoprávních smluv (zasílatelská smlouva, mandátní smlouva apod.).

V souvislosti s předchozí analýzou tzv. nových poštovních služeb a v jejich rámci hybridních poštovních služeb jsem dospěl k závěru, že hybridní poštovní služby, třebaže chybí jejich výslovná právní úprava v českém poštovním právu, nemohou být předmětem poštovního monopolu České pošty, s.p. V souvislosti s doručováním poštovních zásilek soudními a správními orgány České republiky na plně liberalizovaném poštovním trhu (tedy od roku 2013) jsem nastínil potřebu některých legislativních změn směřujících k ochraně nově vstupujících poštovních operátorů v rámci vypisovaných řízení o zadávání veřejných zakázek. Půjde zejména o rozdělování zakázek tak, aby ani alternativní operátoři nebyli vyloučeni z kapacitních důvodů, dobu uzavírání smluv na poskytování těchto služeb, jakož i úpravu technických a kapacitních předpokladů účastníků výběrových řízení a možnost společné účasti konsorcií na těchto řízeních. Ohledně hodnotících kritérií se doporučuje

vedle nabízené ceny kladení většího důrazu na kvalitu poskytovaných poštovních služeb při hodnocení předložených nabídek.

Zákon o poštovních službách nepřevzal pojem *univerzální poštovní služby* ani *všeobecných služeb* užívaných běžně v evropském právu, nýbrž pracuje s pojmem *základní služby*. Jejich obsah je definován v poštovním věstníku č. 7 z roku 2008, přičemž vychází sice z minimálního standardu stanoveného v čl. 3 první poštovní směrnice, avšak rozsah základních služeb oproti evropskému právu je rozšířen o některé dodatečné služby (např. poštovní poukazy).

## 9. Plně liberalizovaný poštovní trh

### 9.1 Úvod do problému

Styčným bodem liberalizace poštovních služeb, jak bylo analyzováno výše, spočívá v postupném omezování oblasti rezervovaných služeb, které mohou být vyhrazeny poskytovateli všeobecných poštovních služeb.<sup>1072</sup> Úpravou tohoto poštovního monopolu má být zajištěno kontinuální poskytování základního minima poštovních služeb pro každého za přiměřenou a dostupnou cenu.<sup>1073</sup> Na dosavadní pokroky v dosažení vnitřního trhu poštovních služeb reagovala nově přijatá třetí poštovní směrnice ze dne 20. února 2008<sup>1074</sup>, která kromě dalších změn odstraňuje oprávnění členských států v rámci zajištění financování poskytování univerzální služby monopolně vyhradit takovému poskytovateli část těchto služeb.<sup>1075</sup>

Celý liberalizační proces však s sebou přináší mnohá rizika a problematické otázky, z nichž ty nejdůležitější jsou rovněž řešeny (alespoň rámcově) na evropské úrovni.<sup>1076</sup> Výše již bylo rozebráno několik základních oblastí. Byla analyzována právní úprava poskytování poštovních služeb, jejich definice a postavení ve vztahu ke službám obecného hospodářského zájmu ve světle použití čl. 106 Smlouvy FEU. Rozebrán byl rovněž podrobně pojem univerzální služby (všeobecné poštovní služby) jak v režimu evropského, tak v režimu českého práva a její vztah a vymezení vůči poštovním službám a službám obecného hospodářského zájmu.

Vysvětlil jsem rizika, která představují zásahy státní moci do hospodářství prostřednictvím státem kontrolovaného poštovního monopolu, jakož i oblasti, ve kterých dochází ke střetu snahy o zachování monopolních práv ze strany národního poštovního operátora se snahou soukromých poštovních operátorů o zúžení či eliminaci takového monopolu. Na přehledu dosavadní judikatury evropských soudů jsem naznačil rovněž oblasti, které jsou v současné době v centru pozornosti nejenom evropských institucí.

Z celé řady dalších závažných problémů doprovázející proces liberalizace poštovních služeb si v rámci této práce zaslouží podrobnou pozornost ještě dva okruhy problémů. Jde zejména o zajištění financování všeobecných poštovních služeb po úplném otevření trhu, kdy již nebude možné vyhradit poskytování části služeb do monopolní oblasti poskytovatele

<sup>1072</sup> Srov. čl. 7 směrnice Evropského parlamentu a Rady 97/67 ze dne 15. prosince 1997 o společných pravidlech pro rozvoj vnitřního trhu poštovních služeb Společenství a zvyšování kvality služeb, Úř. věst. 1998, L15/14.

<sup>1073</sup> Ibid., čl. 3.

<sup>1074</sup> Tzv. třetí poštovní směrnice, směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/6/ES ze dne 20. února 2008, Úř. věst. 2008, L52/3, kterou se mění směrnice 97/67/ES s ohledem na úplné dotvoření vnitřního trhu poštovních služeb Společenství.

<sup>1075</sup> Srov. nové znění čl. 7 první poštovní směrnice ve znění třetí poštovní směrnice.

<sup>1076</sup> V oblasti poštovního trhu formou směrnic vydaných Evropským parlamentem ve spolupráci s Radou ministrů.

všeobecných poštovních služeb.<sup>1077</sup> Za druhé jde o právní režim veřejné poštovní sítě a úpravu, aby všichni poštovní operátoři měli nediskriminačním způsobem zajištěn přístup do takové poštovní sítě (zajištění rovných podmínek soutěže, angl. *level-playing field*).<sup>1078</sup>

Jak uvádí první poštovní směrnice, jedním z vůdčích principů postupné liberalizace je „zajištění provozu všeobecných služeb za finančně vyvážených podmínek“.<sup>1079</sup> Již od dob rozhodnutí ve věci *Corbeau*<sup>1080</sup> Soudní dvůr diskutoval problematiku zajištění financování všeobecných poštovních služeb, neboť povinnost poskytovat všeobecné poštovní služby určité kvality na celém území členského státu každému, kdo o ni projeví zájem, za dostupnou a jednotnou cenu bez ohledu na jejich zeměpisnou polohu a jiné okolnosti<sup>1081</sup> s sebou přináší rizika, že v určitých oblastech bude poskytování služby rentabilní (městske a příměstské oblasti) a v jiných částech ztrátové (horské, odlehlé či ostrovní oblasti).

Jak ve svém příspěvku uvádí *Prandstetter*, zajištění dostupnosti poštovních služeb na venkově či jiných odlehlých, řídko osídlených oblastech, tedy v místech, kde je poskytování poštovních služeb spojeno s nadprůměrnými náklady, je zajištění dostupnosti k těmto službám možné jen díky systému jednotných cen, které mezi skutečnými náklady v tom kterém případě nerozlišují.<sup>1082</sup>

V průběhu vývoje liberalizace se objevilo několik forem financování poskytovatele všeobecných poštovních služeb, přičemž v průběhu liberalizačního procesu je financování nejčastěji zajišťováno širěji nebo úžeji vymezeným poštovním monopolem.<sup>1083</sup> Jedná se o formy přímých finančních státních podpor, křížového subvencování, vynětí některých služeb z povinnosti odvodu daně z přidané hodnoty, jakož i zřízení vyrovnávacího fondu určeného k odškodnění poskytovatele všeobecných poštovních služeb.<sup>1084</sup> Jednotlivé formy financování tak budou v následující části rozebrány.

Druhým problémem, který si zaslouží větší pozornost je problematika právního režimu veřejné poštovní sítě<sup>1085</sup> a zajištění přístupu všech poštovních operátorů do této sítě, která může za určitých podmínek představovat tzv. přirozený monopol. V tomto případě musí právní řád stanovit přesné podmínky, za kterých bude mít kterýkoliv operátor zajištěn nediskriminační přístup do této sítě.<sup>1086</sup> V tomto směru bude zajímavé poukázat na zkušenosti z oblasti liberalizace trhu s plynem a elektřinou, kde se jako zásadní problém pro urychlení liberalizace a vytvoření výhod pro spotřebitele ve formě snížení cen energií jeví

<sup>1077</sup> Srov. nové znění čl. 7 první poštovní směrnice ve znění třetí poštovní směrnice.

<sup>1078</sup> Pokud nedisponují vlastní celostátní distribuční sítí. *Geradin referát*, 7 an.

<sup>1079</sup> Srov. bod 16 odůvodnění první poštovní směrnice.

<sup>1080</sup> Case C-320/91, *Corbeau*, Sb. SD 1993, I-2533.

<sup>1081</sup> Srov. bod 11 odůvodnění první poštovní směrnice.

<sup>1082</sup> *Prandstetter*, *Poradce*, 2001/3, p. 59.

<sup>1083</sup> Srov. čl. 7 první poštovní směrnice, jakož i bod 13 odůvodnění třetí poštovní směrnice, směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/6/ES ze dne 20. února 2008, Úř. věst. 2008, L52/3.

<sup>1084</sup> *Švadlenka, Roth*, *Elektronický časopis Katedry spojov Žilinské univerzity: Pošta, telekomunikácie a elektronický obchod*, II-2009, 73.

<sup>1085</sup> K definici srov. čl. 2 bod 2 první poštovní směrnice.

<sup>1086</sup> Podrobně



zajištění přístupu všech producentů nebo dovozců plynu a elektřiny do přenosových (distribučních) sítí vedoucích ke konečnému zákazníkovi.<sup>1087</sup>

Jak bude dále podrobněji rozebráno, existují dvě varianty, jakým způsobem budou soukromí operátoři usilovat o přístup do tzv. upstreamové části poštovního trhu, tj. doručení konečnému zákazníkovi (tzv. *last mile* doručení). Buď budou usilovat o přístup do veřejné poštovní sítě (příkladem může být Velká Británie) nebo budou vytvářet vlastní paralelní alternativní distribuční soustavy.<sup>1088</sup> V tomto případě se však zvyšuje riziko, že paralelní distribuční sítě budou zahrnovat pouze lukrativní městské a příměstské oblasti a bez přístupu do veřejné poštovní sítě se soukromí operátoři nebudou moci kvalifikovat jako plnohodnotní uchazeči o licenci k poskytování všeobecných poštovních.<sup>1089</sup>

## 9.2 Základní charakteristika třetí poštovní směrnice

Vydání třetí poštovní směrnice ze dne 20. února 2008<sup>1090</sup> znamenal ukončení druhé fáze liberalizace poštovních služeb a zahájení rozhodující třetí fáze poštovní reformy.<sup>1091</sup> Cílem této reformy je úplné otevření trhu poštovních služeb hospodářské soutěži při zachování soudržnosti mezi regiony a členskými státy a současného zlepšení společenských vztahů mezi občany EU.<sup>1092</sup> Je postupováno podle předem připraveného plánu pozvolného otevírání trhu pod kontrolou Evropské komise a za uplatňování pravidel stanovených v třech poštovních směrnicích.<sup>1093</sup> Jak bylo uvedeno výše, rychlejší aplikace hospodářských pravidel na trhu poštovních služeb původně zamýšlená Komisí, nakonec ustoupila koncepci členských států postupného otevírání trhu poštovních služeb<sup>1094, 1095</sup>.

Již na podzim roku 2006 zveřejnila Evropská komise studii „O účincích vnitřního trhu poštovních služeb v roce 2009 na univerzální službu“, ve které uvádí, že vypracované studie

<sup>1087</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 96/92/ES ze dne 19. prosince 1996 o společných pravidlech pro vnitřní trh s elektřinou, Úř. věst. 1997, L27/20, a směrnice Evropského parlamentu a Rady 98/30/ES ze dne 22. června 1998 o společných pravidlech pro vnitřní trh se zemním plynem, Úř. věst. 1998, L204/1. Posléze byly přijaty tzv. urychlovací směrnice směřující k urychlení odstraňování překážek na vnitřním trhu: směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/54/ES ze dne 26. června 2003 o společných pravidlech pro vnitřní trh s elektřinou a o zrušení směrnice 96/92/ES, Úř. věst. 2003, L 176/37 a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/55/ES ze dne 26. června 2003 o společných pravidlech pro vnitřní trh se zemním plynem a o zrušení směrnice 98/30/ES, Úř. věst. 2003, L176/57. K liberalizačnímu procesu na trhu s plynem a elektřinou srov. zejména tzv. třetí legislativní liberalizační balíček zveřejněný Evropskou Komisí v září 2007 na webových stránkách [http://ec.europa.eu/energy/electricity/package\\_2007/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/energy/electricity/package_2007/index_en.htm). Pro další podrobnosti srov. Wallnöfer, WBL 2008, s. 13 an., Bontrup, Marquardt, WSI Mitteilungen 4/2008, s. 175 an.

<sup>1088</sup> Srov. Švadlenka, Direct Marketing, březen 2008, 2.

<sup>1089</sup> Srov. požadavek podle ustanovení §21 odst. 1 písm. c) zákona č. 29/2000 Sb., v platném znění.

<sup>1090</sup> Třetí poštovní směrnice, směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/6/ES ze dne 20. února 2008, Úř. věst. 2008, L52/3, kterou se mění směrnice 97/67/ES s ohledem na úplné dotvoření vnitřního trhu poštovních služeb Společenství.

<sup>1091</sup> Zahájené v roce 1997 vydáním první poštovní směrnice. Srov. také Švadlenka, Roth, Elektronický časopis Katedry spojov Žilinské univerzity: Pošta, telekomunikácie a elektronický obchod, II-2009, 72 an.

<sup>1092</sup> Srov. bod 5 odůvodnění třetí poštovní směrnice: „Poštovní služby jsou podstatným nástrojem komunikace a výměny informací, a hrají proto klíčovou roli, pokud jde o přispívání k cílům sociální, hospodářské a územní soudržnosti Unie. Poštovní sítě mají důležitý územní a sociální rozměr, jenž umožňuje všeobecný přístup k základním místním službám.“

<sup>1093</sup> Gramlich, Politische Studien, Juli/August 2007, 96.

<sup>1094</sup> Srov. Usnesení Rady ministrů ze dne 7. února 1994 o rozvoji poštovních služeb ve Společenství, Úř. věst. 1994, C48/3.

<sup>1095</sup> Podrobněji k historii počátečního legislativního úsilí Komise srov. Schweitzer, 286 an.

a dosavadní vývoj univerzální poštovní služby v Evropě ukazují, že univerzální poštovní služba může být zajištěna rovněž při úplném otevření trhu poštovních služeb.<sup>1096</sup>

Členské státy jsou povinny provést pravidla stanovená ve třetí poštovní směrnice ve formě právních a správních předpisů nejpozději do 31. prosince 2010 a informovat o těchto prováděcích opatření Komisi.<sup>1097</sup> Několik členských států (mezi nimi i Česká republika) si však prosadilo odklad této povinnosti, zejména, co se týče zachování možnost vyhradit některé služby *poštovnímu* monopolu, a to nejpozději do 31. prosince 2012.<sup>1098</sup>

V souladu s touto právní úpravou byla do čl. 3 odst. 3 směrnice vložena i reciproční klauzule, které umožňuje členským státům, které do 31. prosince 2012 zruší své vyhrazené oblasti, od 1. ledna 2011 do 31. prosince 2012 u služeb v této zrušené vyhrazené oblasti odmítnout udělit oprávnění/licenci k poskytování takových služeb těm provozovatelům poštovních služeb jiných členských států, které poskytují všeobecné poštovní služby a je jim přidělena vyhrazená oblast.<sup>1099</sup>

Těžištěm právní úpravy poštovních služeb je změna ustanovení čl. 7, který již dále nestanoví oprávnění členských států rezervovat některé poštovní služby poskytovateli. Dochází tak k úplnému odstranění poštovního monopolu. V určitých vymezených případech směrnice předvídá jiné formy financování všeobecných poštovních služeb, jak o nich bude pojednáno dále. Platí však, že pouze členské státy, které prokážou, že poskytování univerzálních služeb představuje pro daného poskytovatele „nerovnou finanční zátěž“<sup>1100</sup>, mohou přistoupit k určité formě financování těchto služeb. Z tohoto důvodu nabývá na významu výpočet nákladů poskytování univerzální služby a možné, ospravedlnitelné kompenzace za ně. Směrnice tedy stanoví podrobná pravidla a metodiku pro výpočet těchto nákladů.<sup>1101</sup>

Ustanovení čl. 3-6 směrnice vymezují tak jako doposud rozsah univerzální služby, přičemž směrnice obsahuje rovněž ustanovení, které mají zajišťovat kvalitu této univerzální služby (čl. 16-19 směrnice).<sup>1102</sup>

Změněný čl. 11 a doplněný čl. 11a reagují na problematiku národních úprav režimu veřejné poštovní sítě a zajištění přístupu do ní také ze strany soukromých poštovních operátorů.<sup>1103</sup> Přístup do této sítě má být zajištěn transparentním a nediskriminačním přístupem.<sup>1104</sup> Směrnice předvídá harmonizaci právních předpisů v oblasti přístupu do veřejné

<sup>1096</sup> KOM/2006/0596 v konečném znění ze dne 18. října 2006. K tomu také dále Gramlich, Politische Studien, Juli/August 2007, 98.

<sup>1097</sup> Srov. čl. 2 odst. 1 třetí poštovní směrnice.

<sup>1098</sup> Srov. čl. 3 odst. 1 třetí poštovní směrnice.

<sup>1099</sup> Neboť poštovní operátoři z liberalizovaných poštovních trhů rovněž nemohou působit na trzích členských států, které zachovaly vyhrazenou oblast pro daného poskytovatele všeobecných poštovních služeb. Srov. dále Crew, Kleindorfer, 2009, 256.

<sup>1100</sup> Srov. nové znění čl. 7 odst. 3.

<sup>1101</sup> Srov. bod 25 třetí poštovní směrnice, který vkládá novou Přílohu 1.

<sup>1102</sup> Gramlich, Politische Studien, Juli/August 2007, 96.

<sup>1103</sup> Srov. nové znění čl. 11 a 11a třetí poštovní směrnice. O problematice bude pojednáno dále v textu.

<sup>1104</sup> Ibid.

poštovní síť, jakož i povinnost členských států zajistit, aby jednotlivé elementy veřejné poštovní sítě (poštovní směrovací čísla, poštovní schránky, databáze adres atd.) mohly být nediskriminačně využívány všemi poštovními operátory.<sup>1105</sup>

Ustanovení čl. 12 směrnice se týká zajištění stanovení ceny dostupné každému na celém území členského státu a potvrzuje principy tvorby cen: vytváření tarifních cen pro jednotlivé poštovní služby, transparentnost, nediskriminace, objektivnost a vázanost ceny na náklady.<sup>1106</sup>

Další změny a úpravy se týkají vedení účetnictví, přičemž tyto změny jsou vedeny snahou o zajištění transparentnosti účetnictví. Původní požadavky ve vztahu k oddělení účetnictví pro vyhrazené služby a nevyhrazené služby jsou nahrazeny požadavkem, aby poskytovatel univerzální služby vedl ve svých účetních systémech oddělené účty s cílem zřetelně rozlišovat mezi všeobecnými poštovními službami a službami, které nejsou jejich součástí. Uvedená pravidla mají přispět podle principu transparentnosti k přesnému vyčíslení nákladů univerzální služby a posouzení otázky forem jejího financování, má-li její poskytování znamenat finanční ztrátu, jakož i umožnit kontrolu plnění povinností národním regulačním orgánem. Podrobně jsou rozvedena pravidla týkající se přiřazování jednotlivých nákladů všeobecných a ostatních poštovních služeb v účetnictví.<sup>1107</sup>

Směrnice dále rovněž zpřesnila znění čl. 19 týkající se povinnosti členských států při zajištění ochrany uživatelů ve sporech s poskytovateli poštovních služeb, jakož i postavení a pravomoci národních regulačních orgánů.

## 9.3 Financování všeobecné poštovní služby

### 9.3.1 Úvod

V oblasti poskytování poštovních služeb jsou poskytovateli všeobecné poštovní služby uloženy povinnost a omezení, které směřují k zajištění poskytování univerzální služby na celém území členského státu za jednotnou cenu. Z ekonomického hlediska z této povinnosti vyplývá, že tento operátor není nezávislý při tvorbě cen za poskytované služby a nemůže zohlednit výše nákladů na jejich poskytování v jednotlivých oblastech s ohledem na specifické podmínky (např. obtížnost dopravy zásilek, vzdálenost od třídícího střediska) a promítnout je do konečné ceny nabízené zákazníkům.<sup>1108</sup> Z této koncepce vyplývá, že tyto služby nemohou být poskytovány v rámci obecně platných tržních principů.<sup>1109</sup> Zejména

---

<sup>1105</sup> Ibid.

<sup>1106</sup> Čl. 12 třetí poštovní směrnice. Srov. i bod 26 odůvodnění první poštovní směrnice.

<sup>1107</sup> Srov. čl. 14 odst. 3 třetí poštovní směrnice.

<sup>1108</sup> *Geradin 2002*, 221.

<sup>1109</sup> Ibid.

pokud jde o tržně orientované chování takového poskytovatele za účelem dosahování zisku, neboť s tímto poskytováním plní specifické sociální funkce státu.

Tržními principy totiž nelze řešit poskytování poštovních služeb v těch oblastech, které jsou nutně ztrátové. Pokud by bylo zajištění poštovních služeb ponecháno volnému působení trhu, existuje riziko, že soutěž by nastala jen v městech a příměstských částech, kde jsou náklady o dost nižší, než je daná jednotná cena, avšak na venkově by nastala spíše soutěž o to, kdo se poskytování ztrátových služeb vyhne.<sup>1110</sup>

Neaplikují-li se obecná tržní pravidla tvorby cen na základě prolínání nabídky a poptávky, musí docházet v daném odvětví k určité formě regulace.<sup>1111</sup> v rámci zajištění přístupu k všeobecným poštovním službám každému uživateli na území členského státu za dostupnou cenu, poskytovatel všeobecných poštovních služeb podléhá regulačnímu dozoru ze strany nezávislého a od takového poštovního operátora právně odděleného regulačního orgánu<sup>1112, 1113</sup>. Jeho úkolem je dohled nad dodržováním povinností týkajících se všeobecných poštovních služeb ze strany jejich poskytovatele. České republice je tato úloha svěřena Českému telekomunikačnímu úřadu<sup>1114, 1115</sup>.

Existují však i protichůdné názory, které tvrdí, že poskytování univerzální služby nejen že neukládá na takového poskytovatele břemeno dodatečných nákladů, nýbrž mu zajišťuje dodatečné přínosy vyplývající jednak z jeho konkurenční výhody celouzemních dodávek a jednak (jde-li o dosavadní národní poštovní monopol) z neexistence nutnosti počátečních nákladů.<sup>1116</sup>

### 9.3.2 Náklady univerzální služby

Jak jsem již uvedl výše, zásada univerzálnosti je vyjádřena v čl. 12 první poštovní směrnice. Tato zásada stanoví, že ceny poštovní služeb „*musí být přijatelné a musí být takové, aby k poskytovaným službám měli přístup všichni uživatelé*“, přičemž je dále

<sup>1110</sup> Prandstetter, Poradce, 2001/3, p. 60.

<sup>1111</sup> Szyszczak, 159 an.

<sup>1112</sup> Srov. čl. 22 první poštovní směrnice.

<sup>1113</sup> Jak někteří autoři poukazují, ani druhou poštovní směrnicí nedošlo k nápravě některých nedostatků v evropské právní úpravě postavení národního regulačního úřadu a řízení před ním. Problémy se týkají zejména zvláštních požadavků na zajištění nezávislosti, nestrannosti a transparentnosti administrativy národního regulačního úřadu. Ve směrnici např. není zakotvena zásada zacházení se všemi zúčastněnými stranami nediskriminačním způsobem, ani požadavek zajištění právní úpravy odvolání proti rozhodnutí národního regulačního úřadu k odvolacímu orgánu, soudu, nebo jinému orgánu, který je nestranný ve vztahu k zúčastněným stranám. Národní regulační úřad nemá rovněž stanovenou povinnost shromažďovat a hodnotit informace důležité pro řádný výkon regulatorní činnosti nebo konzultační povinnosti vůči zájmovým stranám. Srov. podrobněji zpráva *WIK Consult GmbH*, para 2.5, 71, dále také Szyszczak, 159 an.

<sup>1114</sup> Český telekomunikační úřad byl zřízen zákonem č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů ke dni 1. května 2005 jako ústřední správní úřad pro výkon státní správy ve věcech stanovených zákonem, včetně regulace trhu a stanovování podmínek pro podnikání v oblasti elektronických komunikací a poštovních služeb. Srov. rovněž oficiální stránky na <http://www.ctu.cz/o-ctu/zakladni-informace.html>.

<sup>1115</sup> Právní úprava českého poštovního práva před přijetím nového zákona č. 29/2000 Sb., o poštovních službách nebyla v souladu s ustanovením čl. 22 první poštovní směrnice týkající se právního oddělení poskytovatele všeobecné poštovní služby a regulatorního orgánu. Šlo zejména o to, že tehdejší Ministerstvo dopravy a spojů disponovalo regulatorními pravomocemi v oblasti poštovního trhu, přičemž bylo zároveň zakladatelem České pošty jako státního podniku. Více srov. in Prandstetter, Poradce, 2001/3, p. 60.

<sup>1116</sup> *Ibid.*, 222.

stanoveno, že „ceny musí být přiměřené nákladům; členské státy mohou rozhodnout o uplatňování jednotlivých sazeb na celém svém území“.<sup>1117</sup> Posouzení a stanovení výše cen je v diskrečním uvážení jednotlivých členských států.<sup>1118</sup> V zásadě platí princip vytváření tarifních cen pro jednotlivé poštovní služby. Mezi zásady tvorby cen rovněž náleží princip transparentnosti, nediskriminace, objektivnosti a vázanosti ceny na náklady.<sup>1119</sup>

Podle ustanovení §33 odst. 1 písm. b) poštovního zákona je držitel poštovní licence [v České republice je to Česká pošta, s.p., pozn. aut.] povinen „nabízet poštovní služby, na něž se vztahuje poštovní povinnost [jedná se o základní poštovní služby, pozn. aut.], podle poštovních podmínek, s nimiž Úřad vyslovil souhlas.“<sup>1120</sup>

V obecném slova smyslu jsou v ekonomické teorii za náklady univerzální služby považovány čisté ztráty užítku (angl. *net welfare loss*)<sup>1121</sup> ve smyslu nedokonalosti alokační efektivity<sup>1122</sup>, které vyplývají v ukládání a existenci omezení týkající se stanovení cen, rozsahu a kvality poskytované služby.<sup>1123</sup> Výpočet nákladů je však o to složitější, že neexistuje jednotný obsah univerzální služby v jednotlivých členských státech. Tyto jsou totiž oprávněny jít ve své právní úpravě nad rámec definice v čl. 3 odst. 1, které obsahuje pouze minimální standard. S ohledem na znění odstavce A Přílohy 1 první poštovní směrnice ve znění třetí poštovní směrnice se však domnívám, že výpočet nákladů univerzální služby by měl odrážet skutečný rozsah této služby v tom kterém státě.<sup>1124</sup>

### 9.3.2.1 Rozdílnost nákladů

Podle základních ekonomických principů ideálního regulovaného prostředí, by se konečná regulátorem určená cena regulované služby rovnala mezním nákladům na její poskytnutí<sup>1125</sup>.<sup>1126</sup> V oblastech regulovaných síťových odvětví, tedy i poštovního trhu, však lze jmenovat tři důvody, proč se regulovaná cena může odchylovat od výše mezních nákladů.

- (i) regulovaná firma může mít vysoké fixní náklady a ceny tak musí ležet nad úrovní křivky mezních nákladů, aby byla firma profitabilní;

<sup>1117</sup> Srov. čl. 12 první poštovní směrnice.

<sup>1118</sup> Srov. *Schweitzer*, 298.

<sup>1119</sup> Srov. uvozoovací důvod 26 první poštovní směrnice.

<sup>1120</sup> Srov. cenová rozhodnutí Českého telekomunikačního úřadu vydávaná na základě zmocnění podle §34a zákona č. 29/2000 o poštovních službách v platném znění, <http://www.ctu.cz/pusobnost-ctu/regulace-postovnich-sluzeb/cenova-rozhodnuti.html>.

<sup>1121</sup> Situace v ekonomické teorii, kdy mezní sociální užitek se nerovná mezním sociálním nákladům, a společnost tudíž nezískává maximální užitek, který by jinak získat mohla.

<sup>1122</sup> Alokační efektivity se týká efektivity tržního mechanismu přerozdělovat zdroje. Trh je alokačně efektivní pokud produkuje „správné zboží/služby správným zákazníkům za správnou tržní cenu“. Alokačně efektivní je tedy takový trh, na kterém neexistují žádná tržní selhání. To je ten případ, kdy se mezní náklady rovnají průměrnému zisku, což se děje tam, kde firma vyrábí při platnosti pravidla  $MC = AR$  (mezní náklady se rovnají průměrnému příjmu za jednotku).

<sup>1123</sup> *Rodriguez, Storer*, 286.

<sup>1124</sup> Srov. Příloha 1 první poštovní směrnice. Stejně *Ecorys, studie EU 2008*, 90.

<sup>1125</sup> Mezní náklady (angl. tzv. *marginal costs*) představují dodatečné náklady, které je nutné vynaložit pro zvýšení produkce o jednu jednotku (službu). K obecnému pojednání srov. rovněž kap. 3.1.1 této disertační práce.

<sup>1126</sup> *Armstrong*, *Review of Network Economics*, 2008, 172.

- (ii) firma investovala značné prostředky do tzv. utopených nákladů<sup>1127</sup>, v oblasti poštovního trhu jde o vytvoření, rozšíření a udržování poštovní sítě, a regulovaná cena má zajistit návratnost takto vynaložených prostředků;
- (iii) politická nebo vnitropodniková rozhodnutí mohou vést k vytvoření forem křížového subvencování z jednoho odvětví do jiného.<sup>1128</sup>

Všechny tři oblasti hrají roli při stanovení regulované ceny služeb poskytovaných ve vyhrazené oblasti. Specifická je však situace i tzv. křížového subvencování. Je nutné rozlišovat případy, kdy dochází s politickou podporou nebo bez ní k navýšení regulovaných cen v oblasti poštovního monopolu odsouhlasených poté poštovním regulátorem a využití těchto výnosů k dotování cen na liberalizovaných trzích s cílem vytlačení přípuštěné konkurence.<sup>1129</sup> Za druhý případ křížového financování však lze považovat transfer financí z profitabilních oblastí poskytování univerzální služby (městské části) do neprofitabilních oblastí poskytování univerzální služby, které je nejen povolené, nýbrž vůbec nutné z důvodu stanoveného požadavku jednotnosti tarifu pro všechny uživatele univerzální služby na celém území členského státu.<sup>1130</sup> Požadavek jednotnosti tarifu však nerespektuje rozdílnost nákladů na poskytování stejné služby v závislosti na místě poskytnutí služby.

Ilustrativní tabulka znázorňuje takovou modelovou situaci nákladů a zisků poštovního monopolu při plnění povinnosti poskytování univerzální služby<sup>1131</sup>:

Poštovní monopol	Doručování – město	Doručování – venkov, hory
Počet dopisů	2.000.000	1.000.000
Náklady na doručení 1 dopisu	7 Kč	20 Kč
Cena poštovní známky	10 Kč <sup>1132</sup>	10 Kč
Zisk/ztráta za 1 dopis	+ 3 Kč	- 10 Kč
Celkový zisk/ztráta	+ 6.000.000 Kč	- 10.000.000 Kč

Tabulka č. 5: Rozdílnost nákladů poskytování univerzální služby

Uvedená tabulka vychází z předpokladu, že větší množství zásilek je odesíláno v městských a příměstských hustěji osídlených oblastech, kde jsou rovněž náklady na doručování zásilek obecně nižší a leží pod regulovanou cenou (ve formě ceny za poštovní známku). Tato oblast je profitabilní, neboť náklady jsou pod úrovní ceny za poskytnutou poštovní službu. Poskytovatel služby generuje zisk. Doručování zásilek na venkov, a do

<sup>1127</sup> Jde o tzv. *utopené náklady*, které investor vydá, ať již se investice uskuteční nebo nikoli a proto je do rozhodování nezahrnuje, angl. *sunk costs*.

<sup>1128</sup> Srov. výše popsanou praxi komunistického Československa, kdy výnosy z rychle se rozvíjejícího telekomunikačního sektoru byly transferovány do poštovního odvětví. V telekomunikačním sektoru pak chyběly finanční prostředky na další inovace a rozvoj.

<sup>1129</sup> Takové jednání je zakázáno čl. 12 první poštovní směrnice ve znění druhé poštovní směrnice.

<sup>1130</sup> Chone, Flochel, Perrot, 250.

<sup>1131</sup> Jedná se pouze o modelový příklad, který není založen na přesném rozpočítání nákladů České pošty, s.p., na doručení poštovních zásilek v jednotlivých oblastech území České republiky. Pro zjednodušení tabulka nebere v úvahu existenci a výši fixní nákladů.

<sup>1132</sup> Cena poštovní známky obyčejného standardního psaní podle aktuálního ceníku České pošty, s.p. Ceny jednotlivých všeobecných poštovních služeb lze nalézt na <http://www.cpost.cz/cz/sluzby/psani/cr/obycejne-psani-id221/#cenik>.

odlehlych oblastí představuje řídce osídlenou oblast. Z tohoto důvodu bude rovněž nižší celkové množství odeslaných zásilek. Vzhledem ke specifickým podmínkám, např. vzdálenost od sběrných míst, omezený dosah veřejné poštovní sítě a zvýšené náklady na dopravu a distribuci jednotlivých poštovních zásilek leží náklady na doručování poštovních zásilek v této oblasti nad regulovanou cenou. Tyto oblasti jsou tedy neprofitabilní a vedou k hospodářské ztrátě v této oblasti poskytování služeb.

Ačkoliv jde pouze o názorný příklad bez přesných údajů, z uvedené tabulky vyplývá, že za určitých okolností ani regulovaná cena převyšující náklady v profitabilní oblasti nemusí nutně vést k celkové ziskovosti poskytování univerzální služby, tedy podle judikatury Soudního dvora ve věci *TNT Traco* k situaci, která ohrožuje „*finanční stabilitu nebo ekonomickou životaschopnost podniku pověřeného poskytováním služeb obecného hospodářského zájmu*“.<sup>1133</sup> Tzn. ani v rámci křížového subvencování neprofitabilní oblasti ze zisků profitabilní oblasti nemusí nutně docházet ke krytí celkových ztrát.

Z důvodů existence tzv. *creaming off*<sup>134</sup> ze strany soukromých poštovních operátorů, které se bude orientovat základními ekonomicko-tržními pravidly orientujícími se na dosahování zisků, je možné tvrdit, že čím větší bude rozdíl mezi náklady na poskytnutí univerzální služby ve venkovských a odlehlych oblastech na straně jedné a náklady na poskytnutí takové služby v městských oblastech a tedy z důvodů nutnosti rozsáhlého křížového subvencování mezi profitabilní a neprofitabilní oblastí, tím spíše lze argumentovat ve prospěch zpomalení a omezení liberalizace z důvodů ohrožení finanční stability podniku, pověřeného poskytováním univerzální služby ve smyslu čl. 106 odst. 2 Smlouvy FEU.<sup>1135</sup>

Je legitimní otázka, zda je možné v tomto případě zvýšit regulovanou cenu služby na takovou úroveň, aby přesahovala např. náklady na poskytování takové služby v neprofitabilní oblasti. V tomto případě by byla zajištěna ziskovost i do té doby neprofitabilní oblasti a tedy i celé oblasti poskytování univerzální služby. Jinou možností by rovněž bylo rozdělit území členského státu na několik oblastí a stanovit rozdílnou cenu pro městské oblasti (ve výši 7,- Kč) a pro venkovské oblasti (20,- Kč). Oba postupy však nejsou politicky udržitelné, neboť jsou v rozporu s principem univerzálnosti a dostupnosti služby pro každého<sup>1136 1137</sup>.

Problematika relace nákladů a ceny za poskytované univerzální služby je složitější, pokud budeme ve výše uvedené tabulce předpokládat existenci fixních nákladů, které v oblasti poštovních služeb představují významnou část celkových nákladů.<sup>1138</sup> Pokud cena

<sup>1133</sup> Case C-340/99, *TNT Traco v Posta Italiane*, Sb. SD 2001, I-4109, para 54.

<sup>1134</sup> *Chone, Flochel, Perrot*, 1248.

<sup>1135</sup> *Armstrong*, *Review of Network Economics*, 2008, 177.

<sup>1136</sup> Srov. bod 11 odůvodnění, jakož i čl. 3 odst. 1 první poštovní směrnice.

<sup>1137</sup> *Chone, Flochel, Perrot*, 250.

<sup>1138</sup> Někdy se hovoří také o „*režijních*“ nebo „*zapuštěných*“ nákladech. V praxi je tvoří takové položky, jako jsou smluvní platby za výstavbu budov, za pronájem zařízení, úrokové platby z půjček, platy stálým zaměstnancům atd. V oblasti poštovních služeb jde právě o náklady veřejné poštovní sítě, udržování poboček, platy doručovatelů, kteří musí obejít doručovací a sběrovou trasu, bez ohledu na to, doručují-li 1 nebo 1000 zásilek, či vyberou 1 nebo 1000 zásilek. Musí se platit, i když firma nevyrábí žádný výstup a nezmění se, mění-li se výstup. Fixní náklady je tudíž také částka nákladů, která se musí platit nezávisle na úrovni

uvedená v tabulce reflektuje pouze mezní náklady, poštovní monopol není schopen dosahovat návratnosti jeho celkových nákladů. Regulovaná cena by proto musela ležet nad úrovní mezních nákladů.<sup>1139</sup>

Podle tabulky jsou celkové náklady v obou oblastech ve výši 34 mil. Kč. Jde o tzv. variabilní náklady, u kterých je předpoklad, že mohou být eliminovány – nedochází-li k doručování zásilek, tyto náklady odpadnou. V realitě však představují fixní náklady podstatnou část celkových nákladů poskytovatele poštovní služby.<sup>1140</sup> Předpokládejme existenci fixních nákladů ve výši 20% variabilních nákladů, tedy 6.8 mil Kč. Celkové náklady tedy představují 40.8 mil Kč. Předpokládejme dále, že v souladu s principem jednotnosti tarifu, je cena poštovní známky stejná pro všechny oblasti a zákazníci nereagují na změnu cenu, poptávka je plně neelastická. V takovém případě by jednotná cena poštovní známky musela dosahovat 13.6 Kč, aby došlo k pokrytí celkových nákladů (40.8 mil. celkových nákladů/3 mil doručených zásilek).

Uvažujeme-li plně liberalizované prostředí a riziko *creaming off* ze strany soukromých operátorů bude pravděpodobně docházet ke třem jevům: (i) jakýkoliv soukromý poštovní operátor, včetně těch méně efektivních, budou vstupovat do profitabilní oblasti, (ii) příliš málo efektivních (nebo žádný) operátor bude vstupovat do neprofitabilní oblasti, (iii) existuje tak zvýšené riziko, že poskytovatel univerzální služby bude trpět nedostatkem finančních prostředků na financování univerzální služby z důvodů *creaming off* v profitabilní městské oblasti.<sup>1141</sup>

V plně liberalizovaném poštovním trhu musí být právně zajištěno, aby soukromí operátoři měli při vstupu na trh povinnost dodatečné daně/poplatku/odvodu do vyrovnávacího fondu a to ve výši 6.6 Kč (mezní zisk poštovního operátora v profitabilním sektoru: cena ve výši 13.6 Kč - náklady ve výši 7 Kč) doručuje – li v profitabilní oblasti. Doručuje – li v neprofitabilní oblasti neplatí žádné dodatečné daně. V důsledku této úpravy na trh vstoupí pouze operátoři, kteří jsou schopni efektivně snížit náklady na doručení (pod hranici 7 Kč) tak, aby při připočtení daně ve výši 6.6 Kč k jejich nákladům byli konkurence schopní. Zároveň je zajištěno, že v důsledku vstupu nových operátorů je zajištěno financování variabilních i fixních nákladů poskytovatele univerzální služby.<sup>1142</sup> Přesto podle mého názoru ani tato úprava plně nezajistí efektivní vstup poštovních operátorů do neprofitabilní oblasti, neboť chybí pro soukromé operátory maximalizující zisk jakákoliv možnost generace zisku v neprofitabilní oblasti. Z toho by tedy měla právní úprava vycházet

---

výstupu, proto zůstává konstantní, fixní. Zvýší-li se ovšem objem výroby natolik, že je třeba zvýšit kapacitu (např. uvést do provozu nová zařízení, postavit nové dílny apod.), pak se změní i fixní náklady, které se potom znovu do dosažení určitého objemu výroby nemění. Charakterizují se proto někdy i jako tzv. "náklady měnící se skokem".

<sup>1139</sup> Armstrong, Review of Network Economics, 2008, 177.

<sup>1140</sup> Ibid.

<sup>1141</sup> Ibid.

<sup>1142</sup> Srov. závěry Armstrong, Review of Network Economics, 2008, 178.



tak, aby daný model i přes tento závěr zajistil dostatečné finanční prostředky pro poskytování služeb v neprofitabilní oblasti.

Poštovní směrnice rovněž pracují při řešení této oblasti s váhovými a cenovými limity a tzv. vyhrazenými službami.<sup>1143</sup> Soukromí operátoři však nejsou připuštěni na celý poštovní trh, jako v analyzovaném modelu, nýbrž pouze na její část. Poštovní monopol vyhrazených služeb<sup>1144</sup> umožňuje vytváření finančních prostředků pro financování univerzální služby. Tento mechanismus financování však nemůže být logicky použit při úplném otevření poštovního trhu předvídaném třetí poštovní směrnicí. Musí být tedy zajištěny jiné formy financování.

### 9.3.2.2 Výpočet nákladů

Při výpočtu nákladů je v prvním kroku klíčové přesné a jasné vymezení rozsahu univerzální služby.<sup>1145</sup> Musí být přesně a jasně stanoveno, jaké služby jakých vlastností a rozsahu musí být financovány.<sup>1146</sup> Je dále nutné si uvědomit, že ustavení univerzální služby nutně vede k subvencování jedné skupiny osob (venkovská oblast) financováním ze strany jiné skupiny osob (příměstské oblasti).<sup>1147</sup>

Podle teoretického modelu budou v liberalizovaném trhu poštovních služeb náklady na poskytování univerzální služby vypočítány jako rozdíl mezi náklady, které daný operátor nese při existenci normálních podmínek hospodářské soutěže, aniž by mu byla uložena povinnost poskytování univerzální služby a náklady, které daný operátor nese při existenci normálních podmínek hospodářské soutěže při současné existenci povinnosti univerzální služby.<sup>1148</sup> V odborné literatuře se používají tři základní metody výpočtu, které budou v následujícím z důvodu uceleného přehledu v krátkosti charakterizovány.

#### 9.3.2.2.1 Eliminace čistých nákladů

Metoda eliminace variabilních nákladů (angl. *net avoided cost approach*) byla vyvinuta původně pro oblast telekomunikací, používá se však rovněž pro oblast poštovních služeb.<sup>1149</sup> Tato metoda propočítává rozdíl mezi náklady poštovního monopolu při existenci povinnosti poskytovat univerzální služby a náklady, které vznikají poštovnímu monopolu bez existence takové povinnosti.

<sup>1143</sup> Srov. čl. 7 první poštovní směrnice.

<sup>1144</sup> Stanovený v různé šíři v závislosti na právní úpravě jednotlivých členských států v rámci diskrečního uvážení podle čl. 7 první poštovní směrnice.

<sup>1145</sup> Panzar, 212.

<sup>1146</sup> V českém poštovním právu srov. poštovní věstník ČTÚ č. 7 ze dne 28. července 2008.

<sup>1147</sup> Panzar, 212.

<sup>1148</sup> Dietl, Grütter, Lutzenberger, 1.

<sup>1149</sup> NERA, 5 an.

Metoda uvažuje existenci poštovního monopolu a rovněž jeho povinnosti poskytovat stanovenou univerzální službu. Trh poštovní služeb je tak rozdělen na menší části, segmenty či cesty (angl. *route*), jako kategorie poštovního produktu, který je poskytován na určitém vymezeném území.<sup>1150</sup> V rámci oddělených jednotlivých služeb je analyzováno, pro který okruh zákazníků je daná služba poskytována profitabilně a pro které se ztrátou.<sup>1151</sup> Pokud poskytování služby konkrétnímu zákazníkovi vyústí ve ztrátu, náleží tato část trhu do neprofitabilní oblasti. Po provedení této analýzy se uvažuje ukončení poskytování univerzální služby tímto monopolem.<sup>1152</sup> V takovém případě poskytovatel bude moci ušetřit „celkové čisté náklady“ (angl. *net costs*), které pro něj vyplývaly ze všech neprofitabilních částí trhu. Celkové čisté náklady se rovnají celkovým nákladům z neprofitabilních částí trhu po odečtení příjmů z těchto oblastí. V principu tak tato úspora představuje náklady univerzální služby<sup>1153 1154</sup>.

Metoda eliminace čistých nákladů je rovněž preferována Evropskou komisí.<sup>1155</sup> Cílem této právní úpravy je dosažení postupné harmonizace postupů pro výpočty nákladů univerzální služby ve všech členských státech tak, aby došlo k zabránění možných překompenzování některých poskytovatelů univerzální služby, které by mohlo způsobovat narušování hospodářské soutěže na vnitřním trhu Unie.<sup>1156</sup>

#### 9.3.2.2.2 Stanovení ceny vstupu na trh

Metoda stanovení ceny vstupu na trh (angl. *entry pricing*) analyzuje snížení monopolního zisku, pokud je dosavadní monopol povinen poskytovat univerzální služby i poté, co došlo k liberalizaci poštovního trhu a vstupu soukromých operátorů na trh.<sup>1157</sup> Jinými slovy, náklady univerzální služby se měří jako celková výše ztrát příjmů z univerzální služby v každém segmentu poštovního trhu, kde došlo ke vstupu na trh soukromými operátory, po odečtení nákladů, které tímto vstupem konkurence poskytovatel univerzální služby ušetřil.<sup>1158</sup> Kalkulace nákladů se tak provádí na základě analýzy srovnání nákladů univerzální služby,

<sup>1150</sup> *Rodriguez, Storer, 288.*

<sup>1151</sup> *Dietl, Grütter, Lutzenberger, 2.*

<sup>1152</sup> *Rodriguez, Storer, 288, Dietl, Grütter, Lutzenberger, 2.*

<sup>1153</sup> *Ibid.*

<sup>1154</sup> V praxi je však provedení této analýzy složitější, neboť další dva faktory musí být vzaty v úvahu. Za prvé rozšíření poštovní sítě a poskytování poštovních služeb i neprofitabilních částech trhu, může zvýšit zisky v jiných částech trhu (např. křížové zasílání dopisu z profitabilní oblasti – město do neprofitabilní oblasti – venkov). Pokud tento nárůst zisku převyšuje čisté náklady v dané individuální neprofitabilní oblasti, monopol bude tento trh obsluhovat, i když nebude mít tuto povinnost vyplývající z univerzální služby. Proto tyto čisté náklady nemohou být započteny do celkových čistých nákladů, jak uvedeno výše. Na druhé straně však může nastat i situace, kdy v důsledku některých zapuštěných nákladů může ukončení poskytování služby vyústit ve zvýšené náklady. Může jít např. o situaci udržování části poštovní sítě, které spojuje dvě profitabilní oblasti a protíná neprofitabilní oblast. I přesto, že tato síť by nebyla v dané oblasti využita pro obsluhování neprofitabilního sektoru, musí být udržována. Pokud by byly náklady příliš vysoké, monopol se může rozhodnout o pokračování poskytování služby, i když tato již nevyplývá z povinnosti univerzální služby. Také v tomto případě, nelze dané náklady zahrnout do celkových čistých nákladů. Srov. podrobně in *Dietl, Grütter, Lutzenberger, 2.*

<sup>1155</sup> Srov. Příloha 1 první poštovní směrnice ve znění třetí poštovní směrnice.

<sup>1156</sup> *Schweitzer, 250 an.*

<sup>1157</sup> *Rodriguez, Storer, 290.*

<sup>1158</sup> *Ibid.*

kteře nese monopolní poskytovatel univerzální služby ve vztahu k takovým nákladům poskytovatele, který univerzální službu poskytuje v konkurenčním prostředí.<sup>1159</sup>

Prvním krokem analýzy je rozčlenění trhu poštovních služeb a těchto služeb podobně jako u metody eliminace čistých nákladů. Po rozčlenění daného poštovního trhu na jednotlivé segmenty jsou ve druhém kroku postupně vypočítávány náklady a příjmy na těchto segmentech, přičemž se bere v úvahu monopolní postavení takového poskytovatele služeb a jeho možná efektivita. Na rozdíl od prvně analyzované metody eliminace čistých nákladů se při použití této metody hodnotí, zda a do jaké míry by za daných podmínek došlo ke vstupu na trh ze strany soukromých poštovních operátorů.<sup>1160</sup> Tento třetí krok analýzy umožňuje posoudit otázku, zda a do jaké míry bude daný segment trhu předmětem soutěžení konkurentů na základě analýzy výše mezních nákladů soukromých operátorů na každém segmentu trhu.<sup>1161</sup> Z dané úvahy je pak naprojektována cenová strategie konkurence ze strany soukromých operátorů, jakož i předpokládaná ztráta tržního podílu poskytovatele univerzální služby.<sup>1162</sup> Předpokládá se totiž, že na celém teritoriu dochází k poskytování univerzální služby za jednotnou cenu. Segmenty trhu, které náklady vstupu na trh leží pod úrovní této jednotné ceny, jsou náchylné ke vstupu konkurence při otevření trhu.<sup>1163</sup>

Z těchto údajů pak dochází k výpočtu nákladů poskytování univerzální služby po otevření trhu konkurenci následujícím způsobem. Náklady poskytování univerzální služby jsou rovny celkovým nákladům poskytování univerzální služby při existenci monopolní struktury minus celkové náklady při existenci soutěžního prostředí.<sup>1164</sup>

#### 9.3.2.2.3 *Náklady výnosnosti*

Metoda výpočtu tzv. nákladů výnosnosti vychází z teoretické úvahy, podle které se náklady univerzální služby (náklady výnosnosti) rovnají dodatečným nákladům, které musí nést poskytovatel těchto služeb při existenci volné soutěže v důsledku jemu uložené povinnosti poskytovat univerzální služby.<sup>1165</sup> Východiskem úvahy je model, podle kterého dosavadní monopol poskytuje univerzální služby bez jakékoliv finanční podpory ze strany třetího subjektu (stát, apod.).<sup>1166</sup> Uvažují se existence určitých služeb, které jsou vymezeny a identifikovány, tvoří část univerzální služby, avšak nejsou poskytovány všem zákazníkům, kteří o ni projeví zájem, nýbrž pouze části z nich.<sup>1167</sup>

---

<sup>1159</sup> Dietl, Grütter, Lutzenberger, 3.

<sup>1160</sup> Dietl, Grütter, Lutzenberger, 3.

<sup>1161</sup> Rodriguez, Storer, 290.

<sup>1162</sup> Dietl, Grütter, Lutzenberger, 3.

<sup>1163</sup> Rodriguez, Storer, 290.

<sup>1164</sup> Ibid.

<sup>1165</sup> Dietl, Grütter, Lutzenberger, 3.

<sup>1166</sup> Panzar, 211.

<sup>1167</sup> Ibid.

Základem této metody je kalkulace dodatečných nákladů, které bude muset takový poskytovatel nést, pokud bude chtít zajistit, aby univerzální služba byla poskytována i všem ostatním zákazníkům, kteří ji požadují. Panzar tyto dodatečné náklady označuje jako *čisté přírůstkové náklady* (angl. *net incremental cost*). Tyto čisté přírůstkové náklady se rovnají rozdílu v celkových nákladech minus dodatečný zisk. Rozdíl v celkových nákladech představují celkové náklady bez poskytování univerzální služby (služba není poskytována všem, kteří ji požadují) minus celkové náklady po zavedení povinnosti univerzální služby (služba je poskytována všem, kteří ji požadují).<sup>1168</sup> Dodatečný zisk je roven zisku z těch částí trhu, na kterých jsou poskytovány služby teprve po zavedení povinnosti univerzální služby.<sup>1169</sup>

Bez existence povinnosti poskytovat univerzální služby, operátor poskytuje individuální služby za vyšší cenu, která je stanovena v rámci povinnosti poskytování univerzální služby. V důsledku zavedení univerzální služby utrpí tento poskytovatel ztráty všude tam, kde nižší cena služby (oproti stavu bez univerzální služby) není kompenzována zvýšenou poptávkou po této službě.<sup>1170</sup> Součet těchto ztrát (angl. *foregone revenue*) a čistých přírůstkových nákladů pak podle této metody výpočtu představují náklady výnosnosti, tedy náklady univerzální služby.<sup>1171</sup>

### 9.3.3 Existence nákladů univerzální služby?

Ve stručném přehledu byly charakterizovány jednotlivé teoretické modely výpočtu nákladů poskytování univerzální služby. Metodika výpočtu nákladů univerzální služby je rovněž stanovena v Příloze 1 první poštovní směrnice ve znění třetí poštovní směrnice *Pokyny k výpočtu případných čistých nákladů na všeobecné služby*.<sup>1172</sup> Dříve než však přistoupíme k analýze jednotlivých modelů financování univerzální služby po otevření poštovního trhu, je nutné věnovat pozornost rovněž otázce, do jaké míry s sebou uložení povinnosti poskytování univerzální služby opravdu nese zvýšené náklady pro daného poskytovatele.

Česká pošta, s.p. poskytuje v současné době v rámci evropské a národní právní úpravy základní poštovní služby (univerzální služby) na základě jí udělené licence ve smyslu ustanovení §19 odst. 1 poštovního zákona. Financování poskytování těchto služeb je zajištěno podobně jako v jiných členských státech existencí poštovního monopolu na

---

<sup>1168</sup> Dietl, Grütter, Lutzenberger, 4.

<sup>1169</sup> Ibid.

<sup>1170</sup> Ibid.

<sup>1171</sup> Ibid.

<sup>1172</sup> Příloha č. 1 vychází z prvně uvedené metody eliminaci čistých nákladů.

dodávky poštovních zásilek menší hmotnosti, což výslovně umožňuje přijatý evropský rámec.<sup>1173</sup>

Třetí poštovní směrnice<sup>1174</sup> však v rámci dotváření plně funkčního vnitřního trhu poštovních stanoví procesem postupné liberalizace, že do budoucna „*by nemělo být nadále upřednostňováno financování všeobecných služeb prostřednictvím vyhrazené oblasti*“.<sup>1175</sup> I přes skutečnost, že Česká republika touto směrnicí získala výjimku a tudíž možnost zachování poštovního monopolu ve prospěch zajištění financování univerzální služby až do 31. prosince 2012<sup>1176</sup>, bude muset být v brzké době zodpovězena otázka, zda a jak kompenzovat činnost toho poštovního operátora, který byl pověřen poskytováním univerzální služby. Tato úvaha však není libovolná. Třetí poštovní směrnice totiž ve svém čl. 7 odst. 3 stanoví:

*„Pokud členský stát rozhodne, že povinnosti všeobecných služeb stanovené v této směrnici představují pro poskytovatele všeobecných poštovních služeb čisté náklady vypočítané s ohledem na přílohu I a představují nerovnou finanční zátěž, může [...]“<sup>1177</sup>*

Na základě podrobné analýzy tedy musí být zjištěno a důkazy podloženo, zda poskytování všeobecné poštovní služby bude po otevření trhu představovat pro daného poskytovatele *nerovnou finanční zátěž*. V tomto ustanovení můžeme spatřovat provedení čl. 106 odst. 2 Smlouvy, který umožňuje vyloučení nebo omezení použití hospodářských pravidel pouze při prokázání důvodů ospravedlnění.<sup>1178</sup>

Česká republika je ve stádiu příprav plné liberalizace poštovních služeb, má tedy možnost čerpat ze zkušeností ostatních členských států, které již dříve přikročily k plné liberalizace poštovního trhu. Podle pravidelné zprávy Komise došlo ke konci roku 2008 k plnému otevření poštovního trhu v následujících členských státech: Švédsko (1993), Finsko (1994), Velká Británie (1. ledna 2006) a Německo (1. ledna 2008) ostatní členské státy jsou ve fázi příprav na plné otevření poštovního trhu.<sup>1179</sup> Nejblíže je v současné době v přípravách na plné otevření poštovního trhu Nizozemské království, které původně plánovalo plnou liberalizaci v roce 2009, později ji však z několika důvodů odložilo na neurčito.<sup>1180</sup>

<sup>1173</sup> Srov. ustanovení čl. 7 první poštovní směrnice ve znění druhé poštovní směrnice, jakož i ustanovení §18 odst. 2 poštovního zákona.

<sup>1174</sup> Srov. směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/6/ES ze dne 20. února 2008, Úř. věst. 2008, L52/3.

<sup>1175</sup> Ibid., bod 13 odůvodnění.

<sup>1176</sup> Ibid., čl. 2.

<sup>1177</sup> V dalším ustanovení vymezuje jednotlivé formy financování všeobecných služeb.

<sup>1178</sup> Srov. *Schweitzer*, 163 an.

<sup>1179</sup> Srov. přehled členských států a fázi jejich liberalizace v tabulce č. 6 v Přílohách této disertační práce.

<sup>1180</sup> Podle zprávy Komise Radě a Evropskému Parlamentu o uplatňování poštovní směrnice (směrnice 97/67/ES ve znění směrnice 2002/39/ES, [SEK (2008) 3076] ze dne 22. prosince 2008 KOM(2008) 884 v konečném znění, s. 5, uvádí nizozemská vláda následující důvody: pracovní podmínky hlavních konkurentů zavedeného nizozemského provozovatele poštovních služeb, nerovné podmínky pro provozovatele poštovních služeb vyplývající ze skutečnosti, že jsou zavedeni provozovatelé poštovních služeb v Německu a Spojeném království osvobozeni od DPH a dále skutečnost, že v důsledku zavedení minimální mzdy v německém poštovním odvětví vzrostly náklady pro nové provozovatele na poštovním trhu. Komise však správně poukazuje na skutečnost, že tyto důvody nejsou relevantní ve vztahu k prokázání existence „*nerovné finanční zátěže*“ ve smyslu čl. 7

Podle studií představují dodatečné náklady poskytování univerzální služby ve skutečnosti pouze zhruba 1-5% celkových nákladů takového poskytovatele.<sup>1181</sup> Ze zprávy o vývoji na poštovním trhu zpracované v roce 2008 pro Evropskou komisi vyplývá, že většina členských států, které doposud neliberalizovaly poštovní trh, poskytují kompenzace ve formě vyhrazené monopolní oblasti.<sup>1182</sup>

Je však nutné zdůraznit skutečnost, že všechny výše jmenované státy, které plně liberalizovaly poštovní trh a v poslední době také Dánsko<sup>1183</sup> a Irsko<sup>1184</sup>, po provedení analýz nákladů poskytování univerzální služby, dospěly k závěru, že povinnost poskytování univerzální služby nepředstavuje pro určeného poskytovatele dodatečnou nerovnou finanční zátěž ve smyslu čl. 7 směrnice, která by vyžadovala poskytování určité formy kompenzace.<sup>1185</sup> I tyto právní řády však v úpravách poštovního práva stanoví možnost kompenzací pro poskytovatele univerzální služby, přičemž tento ovšem nese důkazní břemeno, že náklady poskytování univerzální služby mu neumožňují efektivní poskytování těchto služeb.<sup>1186</sup>

### **9.3.3.1 Konkurenční výhody České pošty, s.p.**

Na základě posouzení dosavadních zkušeností jiných členských států týkajících se vyhodnocení celkových nákladů poskytování univerzální služby je možné vyabstrahovat celou řadu kritérií a pravidel, resp. konkurenčních výhod České pošty, s.p., které by měly být vzaty Českou republikou v úvahu při vypracování studie celkových nákladů poskytování univerzální služby.<sup>1187</sup> Neboť tyto výhody mohou do určité míry kompenzovat náklady povinnosti poskytování univerzální služby.

---

směrnice v souladu s ustanovením čl. 106 odst. 2. Existuje tedy podle mého názoru teoretická možnost zahájení řízení s Nizozemskem o porušení evropského práva čl. 7 směrnice.

<sup>1181</sup> Srov. *Ecorys, studie 2008*, 90 an., *Danish Chamber of Commerce, studie 2008*, 6, 88.

<sup>1182</sup> *Ecorys, studie 2008*, 92 an.

<sup>1183</sup> *Danish Chamber of Commerce, studie 2008*, 7.

<sup>1184</sup> *Ecorys, studie 2008*, 91.

<sup>1185</sup> *Danish Chamber of Commerce, studie 2008*, 11. Dále např. analýza britského národního regulačního úřadu pro poštovní služby (angl. *The Postal Service Commission*) na <http://www.psc.gov.uk/universal-service/cost-of-the-universal-service.html>, nebo *NERA, studie Německo 1998*.

<sup>1186</sup> Srov. např. ustanovení §15 německého poštovního zákona: (1) *Držitel licence může v důsledku jemu uložené povinnosti podle ustanovení §13 odst. 2 nebo 3 (poskytování univerzální služby, pozn. aut.) od regulačního orgánu požadovat vyrovnání, pokud prokáže, že dlouhodobé dodatečné náklady efektivního poskytování služby od něj požadované včetně přiměřeného úročení vloženého kapitálu překračuje výnosy získané z této služby. [...]*

<sup>1187</sup> Srov. *NERA, studie Německo 1998, Danish Chamber of Commerce, studie 2008, Ecorys, studie 2008*.

### 9.3.3.1.1 Požadavky univerzální služby

#### a) Celostátní doručování

Poskytovatel univerzální služby je povinen zajistit doručování poštovních zásilek na celém území České republiky.<sup>1188</sup> Musí tak zajistit obsluhování jak profitabilních tak neprofitabilních oblastí.<sup>1189</sup> Je nutné posoudit otázku, zda by poskytovatel univerzálních služeb obsluhoval svojí celorepublikovou poštovní sítí celé území České republiky, i kdyby pro něj tato povinnost nevyplývala s povinností čl. 3 směrnice. Podle dostupných ekonomických studií bude odpověď zřejmě kladná. Celorepublikové veřejnou poštovní sítí je totiž jedna z hlavní konkurenční výhod, kterou může Česká pošta nabídnout svým zákazníkům.<sup>1190</sup>

Je totiž nutné vzít za prvé v úvahu, že velké množství zásilek je odesíláno z profitabilních městských oblastí v síť České pošty právě proto, že tato umožňuje jejich doručení do venkovských (v některých případech neprofitabilních oblastí). Za druhé společnosti jako jsou banky, finančních a energetické instituce a poskytovatelé dalších služeb, které rovněž obstarávají své zákazníky na celém území republiky, rovněž musí mít zajištěno doručování zásilek svým zákazníkům. Nedisponovala-li by Česká pošta celorepublikovým doručováním, nebude schopna pokrýt poptávku těchto společností, a proto existuje riziko, že tyto budou usilovat o změnu poštovního operátora.<sup>1191</sup>

Celostátní pokrytí přináší České poště rovněž výhody v oblasti zadávání veřejných zakázek a podpory nových způsobů podnikání.<sup>1192</sup> Půjde například o doručování soudních a policejních obsílek a vyzumění, nebo doručování zásilek a balíků zakoupených prostřednictvím internetových obchodů a aukcí.<sup>1193</sup> Pro úspěch v soutěžním soupeření o uživatele těchto služeb bude nejdůležitější právě existence celostátní a spolehlivé poštovní sítě.

#### b) Doručování šest dní v týdnu

Poskytování doručovacích služeb poštovních zásilek představuje univerzální poštovní službu, přičemž směrnice předpokládá doručování pět pracovních dní v týdnu.<sup>1194</sup> Vzhledem k tomu, že jde o minimální stanovený standard, jsou členské státy oprávněny rozšířit jejich

<sup>1188</sup> Srov. čl. 3 poštovní směrnice.

<sup>1189</sup> *Rodriguez, Storer*, 288, *Dietl, Grütter, Lutzenberger*, 2.

<sup>1190</sup> *Danish Chamber of Commerce, studie 2008*, 13 an.

<sup>1191</sup> *Ibid.*

<sup>1192</sup> Srov. §45 an. zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád ve znění poslední novely č. 7/2009 Sb. s účinností od 1. července 2009.

<sup>1193</sup> Srov. neustále vzrůstající oblibu internetových obchodů a aukčních serverů typu Ebay, Mall apod.

<sup>1194</sup> Srov. čl. 3 směrnice.

rozsah o další služby.<sup>1195</sup> Je tedy možné rozšíření univerzální služby i o doručování šest dnů v týdnu (tj. včetně sobot).<sup>1196</sup> Vyloučení doručování o sobotách s sebou nese zejména úspory nákladů práce poštovních doručovatelů. Na druhé straně však bude docházet ke zvýšenému odesílání zásilek v pátek a pondělí, a tedy ke zvýšeným nákladům. Bude rovněž docházet ke snížení příjmů z důvodů odlivu některých uživatelů nespokojených se sníženou kvalitou služeb. Dále dojde ke snížení příjmů v důsledku zániku služeb, které nelze přesunout a pátek či pondělí (např. doručování sobotních novin).<sup>1197</sup>

#### 9.3.3.1.2 Existence dominantního postavení

Přestože v neregulovaných oblastech poštovního trhu, zejména zasílání tzv. direct mailu, tj. adresných reklamních zásilek, disponují alternativní poštovní operátoři<sup>1198</sup> v současné době odhadovaným tržním podílem okolo 60%, v důsledku existence poštovního monopolu je tržní podíl České pošty, s.p. v oblasti doručování standardních poštovních zásilek (dopisů) 100%. Zkušenosti z dosud liberalizovaných poštovních trhů ukazují, že Česká pošta bude s největší pravděpodobností schopna držet významný dominantní tržní podíl v období po úplném otevření trhu po relativně dlouhou dobu a následně z tohoto postavení získávat hospodářské výhody.

##### a) situace ve Finsku a Švédsku

Švédsko a Finsko byly prvními členskými státy, které své poštovní trhy plně otevřely konkurenci, a to již v roce 1993, resp. 1994.<sup>1199</sup> Přes tuto skutečnost mají původní národní poštovní operátoři, švédský *Posten* a finský *Posti* na trhu doručování poštovních zásilek naprosto dominantní postavení<sup>1200</sup>.<sup>1201</sup> Ve Finsku operuje pouze tento poštovní operátor a ve Švédsku pouze jediný významnější konkurent, kterým je společnost *Citymail*, která však provozuje svoji činnost pouze na části území (pokrývá zhruba 40% domácností).<sup>1202</sup> Existuje velké množství společností, které konkurují na tzv. „upstream“ části poštovního řetězce (tisk,

<sup>1195</sup> Srov.např. poštovní poukazy jako součást univerzální služby v České republice. Srov. vymezení základních poštovních služeb v poštovním věstníku č. 7 ze dne 17. července 2008. K tomu dále Švadlenka, Roth, Elektronický časopis Katedry spojov Žilinské univerzity: Pošta, telekomunikácie a elektronický obchod, II-2008, 62.

<sup>1196</sup> To vyplývá ze znění odstavce 1 čl. 3 poštovní směrnice, jakož i z prvního odstavce A Přílohy 1 poštovní směrnice.

<sup>1197</sup> *Danish Chamber of Commerce, studie 2008*, 15.

<sup>1198</sup> Zejména společnosti Mediaservis s.r.o., Agentura Grátis, s.r.o., TNT Post ČR, s.r.o., CZECH MAIL, s.r.o. nebo Infas, a.s. Srov. seznam dalších drobných poštovních operátorů na webových stránkách k 1. lednu 2009 nově založené Asociace alternativních poštovních operátorů <http://www.aapo.cz/>.

<sup>1199</sup> Srov. tabulka č. 6 v Přílohách této disertační práce.

<sup>1200</sup> Švadlenka, Roth, Direct Marketing, březen 2008, 2.

<sup>1201</sup> V rámci doručování poštovních zásilek disponují oba operátoři tržním podílem mezi 99 až 100%. Viz. *Danish Chamber of Commerce, studie 2008*16.

<sup>1202</sup> Ibid.



balení apod.), nicméně v oblasti doručování poštovních zásilek je konkurence prakticky nerozvinuta.<sup>1203</sup> Uvádějí se dva základní důvody pro tuto situaci:

- (i) rozlehlé a málo osídlené oblasti, které činní poštovní trhy na těchto území málo atraktivní pro konkurenty z důvodů nákladnosti budování celostátní distribuční sítě;<sup>1204</sup>
- (ii) tvrdé až prohibiční licenční podmínky pro potenciální soukromé poštovní operátory.<sup>1205</sup>

b) *situace ve Spojeném království*

Rovněž ve Velké Británii, která plně liberalizovala trh poštovních služeb od 1. ledna 2006, je situace podobná. V současné době působí na britském trhu poštovních služeb 28 licencovaných poštovních operátorů, mezi nimi např. *Citypost AMP Limited*, *DHL Global Mail* nebo *TNT Post UK Limited*.<sup>1206</sup> Přesto se odhaduje, že dosavadní národní poštovní operátor, společnost *Royal Mail*, stále drží na trhu doručování poštovních zásilek významných dominantní tržní podíl ve výši 97%.<sup>1207</sup> *Royal Mail* je rovněž podle rozhodnutí ministerstva průmyslu a obchodu z března 2001 povinna poskytovat univerzální služby na celém území Spojeného království.<sup>1208</sup>

Konkurence se zde rovněž rozvíjí spíše na „upstreamové“ části poštovního trhu (tisk, balení), přičemž soukromí poštovní operátoři zpravidla usilují o přístup do distribuční poštovní sítě *Royal Mail*. Úprava britského poštovního práva vymezuje právo poštovních operátorů na přístup za přiměřených a nediskriminačních podmínek do veřejné poštovní sítě *Royal Mail*, formou uzavírání tzv. „*access agreement*“, které podléhají kontrole národního regulačního orgánu.<sup>1209</sup> Tito operátoři pak předávají listovní zásilky do poštovní sítě *Royal Mail* v oblasti doručení zásilky a platí sjednanou částku za realizace tzv. poslední míle doručení.<sup>1210</sup>

Liberalizace poštovního trhu ve Velké Británii tak jde odlišnou cestou. Je zřejmá tendence, že soukromí poštovní operátoři neusilují o vytváření paralelních celostátních

<sup>1203</sup> Výroční zpráva Evropské Komise Radě a Evropskému parlamentu o uplatňování poštovní směrnice pro rok 2008 ze dne 22. prosince 2008, [SEK 2008, 3076], 5.

<sup>1204</sup> Švadlenka, Roth, Direct Marketing, březen 2008, 2.

<sup>1205</sup> Srov. výroční zpráva Evropské Komise Radě a Evropskému parlamentu o uplatňování poštovní směrnice pro rok 2008 ze dne 22. prosince 2008, [(SEK 2008), 3076], 6. Komise např. uvádí, že podle finského poštovního práva je nově vstupující poštovní operátor automaticky povinen buď poskytovat úplnou všeobecnou poštovní službu na celém státním území, nebo zaplatit zvláštní daň, jejíž částka může představovat až 5 až 20% jeho ročního obrátu. Systém udělování licencí ve Finsku tak v podstatě účinně brání hospodářské soutěži při doručování poštovních zásilek.

<sup>1206</sup> Srov. oficiální údaje na webových stránkách britského národního poštovního regulačního úřadu, *Postal Services Commission*, dostupné na <http://www.psc.gov.uk/about-the-mail-market.html>.

<sup>1207</sup> Švadlenka, Roth, Direct Marketing, březen 2008, 2.

<sup>1208</sup> Case C-357/07, *TNT Post UK Ltd. v. the Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs*, Sb. SD 2009, I-3025, para 10.

<sup>1209</sup> Srov. další informace na <http://www.psc.gov.uk/about-the-mail-market.html>.

<sup>1210</sup> Švadlenka, Roth, Direct Marketing, březen 2008, 2.

distribučních sítí, nýbrž spoléhají na poštovní síť *Royal Mail*. Liberalizace poštovního trhu tak probíhala částečně odlišným způsobem. V první fázi došlo k liberalizaci hromadně odesílaných zásilek od určitého počtu, druhé fáze pak právně zajišťovala nediskriminační a spravedlivý přístup konkurence do veřejné poštovní sítě s následným konečným doručením prostřednictvím *Royal Mail* a ve třetí fázi (od 1. ledna 2006) dochází k plné liberalizace (tzv. end-to-end konkurenci).<sup>1211</sup>

### c) *situace v Německu*

Německý trh poštovních služeb je plně liberalizován, neboť poslední část monopolu (tzv. exkluzivní licence) Deutsche Post AG týkající se listovních zásilek s hmotností do 50g byl legislativně zrušen novelou německého poštovního zákona (něm. *Postgesetz*) s účinností ke dni 1. ledna 2008.<sup>1212</sup> Z výše uvedeného vyplývá, že jakýkoliv podnikatelský subjekt, pokud splní zákonem předvídané předpoklady, může získat oprávnění (poštovní licenci) podnikat v oblasti zasílání písemností a jiných listovních zásilek<sup>1213, 1214</sup>.

Rozsah univerzální služby je vymezen v ustanovení §11 odst. 1 poštovního zákona. Zákon obsahuje rovněž zmocnění, podle kterého spolková vláda určí rozsah univerzální služby podrobněji vládním nařízením.<sup>1215</sup> Koncepce německého poštovního zákona vychází z toho, že soutěžní úsilí držitelů poštovní licence, tedy mechanismy volného trhu, povede k poskytování vymezené univerzální služby v odpovídající kvalitě.<sup>1216</sup> Toto přesvědčení vychází rovněž z toho, že vývoj na německém poštovním trhu se ubíral jiným směrem, než třeba ve Velké Británii, kde ostatní poštovní operátoři spoléhají na základě uzavření tzv. „*access agreement*“ na last-mile doručení prostřednictvím poštovní sítě *Royal Mail*.<sup>1217</sup> V Německu podobně jako v České republice se dochází spíše k budování paralelních poštovních doručovacích sítí pokrývajících území celého členského státu.<sup>1218</sup> Není tedy určený jediný poštovní operátor, který by měl ze zákona povinnost zajistit řádné poskytování univerzální služby.<sup>1219</sup>

Zákon obsahuje rovněž ustanovení pro případ tržního selhání při poskytování určité služby, podle kterého každý podle dosaženého obrátu významný držitel licence je povinen

<sup>1211</sup> Ibid.

<sup>1212</sup> Srov. přechodné ustanovení §51 odst. 1 německého poštovního zákona v platném znění.

<sup>1213</sup> Srov. ustanovení §5 an. německého poštovního zákona v platném znění.

<sup>1214</sup> Od roku 1998 bylo uděleno více než 2000 licencí pro poskytování různých poštovních služeb. Srov. *Monopolkommission*, 2007, 9, para 20.

<sup>1215</sup> Ustanovení §11 odst. 2 německého poštovního zákona. Toto nařízení však vyžaduje souhlas Spolkového sněmu a Spolkové rady, tedy širokých politický konsensus. Více in *Gramlich*, Politische Studien, Juli/August 2007, 100 an.

<sup>1216</sup> *Gramlich*, Politische Studien, Juli/August 2007, 103 an.

<sup>1217</sup> *Švadlenka, Roth*, Direct Marketing, březen 2008, 2.

<sup>1218</sup> Srov. například nabídka celostátního doručování společností *Mediaservis* s.r.o. na <http://www.mediaservis.cz/> (doručování do všech firem a domácností na celém území České republiky). Srov. dále celostátní distribuční síť společnosti *TNT* v Německu. K tomu *Danish Chamber of Commerce, studie 2008*, 89.

<sup>1219</sup> Srov. dále také *Danish Chamber of Commerce, studie 2008*, 89.

přiměřeně finančně přispět k zajištění poskytování univerzální služby, pokud existuje alespoň riziko, že určitá služba nebude poskytována, nebo nebude poskytována v dostatečném množství nebo kvalitě.<sup>1220</sup> Pokud se tato opatření ukážou jako nedostatečná, je národní regulační úřad oprávněn vypsát výběrové řízení na poskytovatele univerzální služby, nebo pokud se nikdo nepřihlásí, svým rozhodnutím určit poštovního operátora, který bude povinen zajistit poskytování univerzální služby.<sup>1221</sup> Otevřená zůstává pro takového operátora za určitých splněných předpokladů možnost požadovat finanční kompenzace za poskytování univerzální služby.<sup>1222</sup>

Podle německé Monopolní komise<sup>1223</sup> a zpráv Spolkové agentury pro síťová odvětví (něm. *Bundesnetzagentur*<sup>1224</sup>) však Deutsche Post AG držela v roce 2007 tržní podíl 88,7% na trhu doručování poštovních zásilek, přičemž v prvním roce plné liberalizace poštovního trhu dokázala svoje tržní postavení posílit až na tržní podíl ve výši 89,3%. Většina názorů se shoduje v tom, že vedle čerpání výhod z dominantního postavení a osvobození některých služeb nabízených Deutsche Post AG od daně z přidané hodnoty<sup>1225</sup> hrají podstatnou roli i snahy o zavedení minimální mzdy pro odvětví poštovního trhu datující se od roku 2008 a z toho vyplývající nejistá právní situace pro soukromé operátory<sup>1226, 1227</sup>.

#### d) *situace v USA*

Podle americké právní úpravy poštovního zákona je *United States Postal Service* (zkráceně *USPS*, označovaný rovněž jako *U.S. Mail*) poštovní operátor odpovědný za poskytování poštovních služeb ve Spojených státech amerických, včetně zajištění poskytování vymezené univerzální služby. Podle ustanovení čl. I odst. 8 věty sedmé Ústavy Spojených států amerických<sup>1228</sup> disponuje zákonodárná pravomoc (Kongres) pravomocí zřizovat poštovní úřady a poštovní cesty. Tato pravomoc byla interpretována jako výlučná pravomoc Kongresu udělovat povolení pro poskytování poštovních služeb.<sup>1229</sup>

<sup>1220</sup> Srov. ustanovení §12 německého poštovního zákona.

<sup>1221</sup> Srov. ustanovení §13 německého poštovního zákona.

<sup>1222</sup> Srov. ustanovení §15 německého poštovního zákona

<sup>1223</sup> Srov. více na <http://www.monopolkommission.de/sonder.html>.

<sup>1224</sup> Srov. na [www.bundesnetzagentur.de/enid/064e73e67d4fc2ce8e1b686b0ffdf00d\\_0/Marktbeobachtung/Postmarkt\\_x2.html](http://www.bundesnetzagentur.de/enid/064e73e67d4fc2ce8e1b686b0ffdf00d_0/Marktbeobachtung/Postmarkt_x2.html).

<sup>1225</sup> Srov. dále jako jeden z možných způsobů financování poskytování univerzální služby.

<sup>1226</sup> Srov. článek Deutsche Post baut Marktanteil auf 89 Prozent aus zveřejněný dne 1. dubna 2009 v německém deníku Die Welt. Text dostupný na [http://www.welt.de/welt\\_print/article3493564/Deutsche-Post-baut-Marktanteil-auf-89-Prozent-aus.html](http://www.welt.de/welt_print/article3493564/Deutsche-Post-baut-Marktanteil-auf-89-Prozent-aus.html).

<sup>1227</sup> Tehdejší vláda zavedla k datu úplného otevření poštovního trhu 1. ledna 2008 ve formě vládního nařízení minimální mzdu pro celý sektor poštovních služeb ve výši 8 až 9.80 euro za hodinu, což mělo za následek výrazné zhoršení ekonomické situace konkurentů Deutsche Post AG (např. nizozemský TNT nebo lucemburská skupina PIN), neboť soukromí operátoři nebyli ochotni platit tak vysoké platy, přičemž však byli schopni získat personál i za nižší nabízené mzdy. Dne 18. prosince 2008 potvrdil Vrchní správní soud v Berlíně - Brandenburku ve druhé instanci rozhodnutí prvoinstančního správního soudu z dubna 2008, kterým tento dané nařízení zrušil. V odůvodnění Vrchní soud mimo jiné uvedl, že stanovení minimální mzdy vyžaduje zákonnou úpravu, nikoliv úpravu pouze ve vládním nařízení. Kromě toho rovněž uvedl, že takové nařízení by rušilo podle zákona sjednané tarifní dohody s odbory. K vyřešení této sporné situace tak pravděpodobně dojde až po německých celostátních volbách do Spolkového sněmu, které proběhly 27. září 2009.

<sup>1228</sup> Srov. text čl. 8 odst. 8 věta sedmá Ústavy Spojených států amerických na

[http://en.wikipedia.org/wiki/Article\\_One\\_of\\_the\\_United\\_States\\_Constitution#Section\\_8: Powers\\_of\\_Congress](http://en.wikipedia.org/wiki/Article_One_of_the_United_States_Constitution#Section_8: Powers_of_Congress).

<sup>1229</sup> Srovnej podrobněji na [http://en.wikipedia.org/wiki/USPS#Universal\\_Service\\_Obligation\\_and\\_monopoly\\_status](http://en.wikipedia.org/wiki/USPS#Universal_Service_Obligation_and_monopoly_status).

Úprava poštovního práva vyhradila USPS rovněž monopol na listovní a balíkové zásilky (avšak kromě expresních zásilek). Listovní služby tak nesmí konkurenční doručovací společnosti nabízet v oblasti doručování zásilek s hmotností do 350g a bez ohledu na hmotnost za méně než činí šestinásobek základního tarifu.<sup>1230</sup> Nejvýznamnějšími konkurenty USPS jsou společnosti FedEx a United Parcel Service (zkráceně také *UPS*)<sup>1231</sup>, které v důsledku poštovního monopolu mohou soutěžit s USPS o zákazníky pouze v oblasti expresních a kurýrních služeb a doručování balíků. Poštovní monopol jim neumožňuje doručování standardních nespěšných zásilek ani využívání veřejné poštovní sítě USPS.<sup>1232</sup>

#### e) *situace v Japonsku*

Liberálnější úprava existuje v Japonsku, neboť zda došlo již v roce 2002 úplnému otevření poštovního trhu.<sup>1233</sup> Veřejným poštovním operátorem byla mezi lety 2003 a 2007 Japonská Pošta (jap. *Nihon Yūsei Kōsha*) právní nástupce původního poskytovatele poštovních služeb (jap. *Yūseichō*), který původně držel poštovní monopol na poskytování poštovních služeb.<sup>1234</sup> K 1. říjnu 2007 byla Japonská pošta v rámci příprav k privatizačnímu procesu privatizována za vlády ministerského předsedy Koizumiho a rozdělena do čtyř samostatných společností: poštovní banka, poštovní pojišťovací společnost, společnost poskytující poštovní služby a společnost spravující poštovní úřady a třídící, distribuční a logistická centra předchozích tří společností.<sup>1235</sup>

V současné době se podle střednědobého plánu pro roky 2009 až 2017 počítá s postupným zahájením privatizace těchto společností, tedy odprodávání podílů v těchto společnostech doposud vlastněných státem vládou soukromým společností, přičemž právní úprava poštovního práva stanoví, že podíl státu ve společnosti poskytující poštovní služby nesmí klesnout pod jednu třetinu.<sup>1236</sup>

#### 9.3.3.1.3 *Jednotná tarifní cena*

Z dosavadních zkušeností ostatních členských států rovněž vyplývá, že ani povinnost udržovat jednotnou cenu na celém území České republiky nepovede k významnější finanční

<sup>1230</sup> Švadlenka, Roth, Elektronický časopis Katedry spojov Žilinské univerzity: Pošta, telekomunikácie a elektronický obchod, II-2009, 76.

<sup>1231</sup> Dalším významným soukromým poštovním operátorem byla společnost DHL Express, která však v únoru 2009 přestala poskytovat doručovací služby na území Spojených států amerických a soustředí se na přeshraniční doručování zásilek.

<sup>1232</sup> Zdroj na [http://en.wikipedia.org/wiki/USPS#Universal\\_Service\\_Obligation\\_and\\_monopoly\\_status](http://en.wikipedia.org/wiki/USPS#Universal_Service_Obligation_and_monopoly_status). V současné době však rovněž v USA probíhá debata o uvolnění poštovního monopolu a privatizaci USPS.

<sup>1233</sup> Srov. podrobně Porges, Leong, 3 an.

<sup>1234</sup> Švadlenka, Roth, Elektronický časopis Katedry spojov Žilinské univerzity: Pošta, telekomunikácie a elektronický obchod, II-2009, 76.

<sup>1235</sup> Více také na [http://en.wikipedia.org/wiki/Japan\\_Post](http://en.wikipedia.org/wiki/Japan_Post).

<sup>1236</sup> Porges, Leong, 7 an.

zátěži pro Českou poštu. V důsledku drženého dominantního (resp. téměř monopolního) postavení v oblasti doručování poštovních zásilek nebude pravděpodobně docházet k pokusům ze strany soukromých poštovních operátorů obsluhovat pouze profitabilní sektory (angl. *creaming off*), neboť se dá jen těžko určit, kam zásilka odeslaná z profitabilní oblasti směřuje.<sup>1237</sup> Zavedení různých cen za stejnou poštovní zásilku povede rovněž ke zmatení zákazníků a jejich nespokojenosti, neboť bude opět problematické rozlišovat, ze které oblasti (profitabilní či neprofitabilní) zákazník zásilku odesílá. Z toho vyplývá, že cena odeslání zásilky do dvou různých měst bude rozdílná.<sup>1238</sup>

#### 9.3.3.1.4 Náklady veřejné poštovní sítě

Náklady veřejné poštovní sítě mohou být rovněž vyrovnávány celou řadou konkurenčních výhod. Právní úprava českého poštovního práva totiž nestanoví přesné požadavky na rozmístění a kvalitu jednotlivých poštovních schránek a poboček České pošty.<sup>1239</sup> Management České pošty tak může rozhodnout podle ekonomických kritérií o rozmístění poštovních schránek a poštovních poboček. Široká síť poštovních poboček však přináší některé další výhody, k nimž patří například rozvoj bankovních služeb (Poštovní spořitelna), zajišťování proplacení a příjmu poštovních poukazů, které tvoří základní službu, a složenek, prodej letáků, lístků a dalších produktů. V neposlední řadě je síť poštovních poboček nepostradatelná pro rozvoj balíkové služby.<sup>1240</sup>

#### 9.3.3.1.5 Goodwill a know-how

Několik desítek let činnosti na trhu poštovních služeb pomohlo České poště vytvořit tradiční obchodní vazby k zákazníkům, vybudovat si dobré jméno poskytovatele poštovních služeb a získat rozsáhlé zkušenosti v této oblasti. Nejde o podnik, který by se musel nově na trhu etablovat. Jeho logo a obchodní firma jsou celostátně známé. Česká pošta je rovněž vlastníkem po desetiletí za státní prostředky budované poštovní doručovací sítě. Studie v jiných členských státech rovněž ukazují, že tradiční univerzální služby požívá větší důvěry zákazníků a rovněž jím nabízené produkty, které nenáleží do univerzálních služeb, jsou poptávány více, než stejné produkty ostatních poštovních operátorů.<sup>1241</sup> Výlučné právo tisku a prodeje poštovních známek s označením České pošty představuje spolu s výjimkami z plateb daně z přidané hodnoty další výhody vůči konkurenci.

<sup>1237</sup> Danish Chamber of Commerce, studie 2008, 16.

<sup>1238</sup> Ibid.

<sup>1239</sup> Srov. diskuze probíhající od minulého roku, které se týkají uzavření zhruba 200 neprofitabilní poboček České pošty. Např. server [http://mesta.obce.cz/vismo/vismo/dokumenty2.asp?id\\_org=558&id=9128](http://mesta.obce.cz/vismo/vismo/dokumenty2.asp?id_org=558&id=9128).

<sup>1240</sup> Příjem a výdej balíků se neděje prostřednictvím sítě poštovních schránek.

<sup>1241</sup> Danish Chamber of Commerce, studie 2008, 19.

### 9.3.3.2 *Facit*

Výše byly přehledně vymezeny oblasti, které představují, resp. budou představovat, pro Českou poštu s.p. konkurenční výhody ve vztahu k ostatním poštovním operátorům poté, co dojde k úplné liberalizaci poštovních služeb v České republice. Existence finanční kompenzace tak zřejmě nebude po úplném otevření poštovního trhu nutná. Zkušenosti a studie z ostatních členských států totiž ukazují, že dosavadní poštovní operátor je v důsledku svého dominantního postavení, a to i přes povinnost poskytování univerzální služby, schopen i nadále udržet, či dokonce posilovat, svoje dominantní postavení. Ukázal jsem rovněž, že ani jeden ze států, které již plně liberalizovaly poštovní trh<sup>1242</sup>, nezavedl žádnou kompenzaci pro poskytovatele univerzální služby, ačkoliv jejich právní řád tuto možnost předvídá<sup>1243</sup>.<sup>1244</sup> Nenašel jsem žádné indicie pro závěr, že situace v České republice by se výrazně odlišovala o situace v ostatních členských státech. K tomu přispívá podle mého názoru rovněž skutečnost, že ani tak geograficky členité země, jako je Švédsko, Finsko nebo Dánsko, neshledaly zásadní *nerovnou finanční zátěž* vyplývající z povinnosti poskytování univerzální služby, která by ve smyslu čl. 7 odst. 3 poštovní směrnice ve znění třetí poštovní směrnice ospravedlňovala použití finančních kompenzací.

### 9.3.4 *Financování všeobecné poštovní služby*

V odborných kruzích se diskutuje několik alternativních metod, které obecně přicházejí v úvahu pro financování poskytování univerzální služby. Nejčastěji se jedná o následující metody<sup>1245</sup>:

- (i) vyhrazená oblast – prostředky ze služeb vyhrazených poskytovateli univerzální služby<sup>1246</sup>;
- (ii) státní dotace a výběrová řízení – prostředky ze státního rozpočtu<sup>1247</sup>,

<sup>1242</sup> Rovněž Dánsko, Nizozemsko či Irsko, prozatím neuvažují o zavedení kompenzace za poskytování univerzální služby poté, co plně otevřou svůj poštovní trh. Srov. *Danish Chamber of Commerce, studie 2008*, 85.

<sup>1243</sup> Srov. k tomu přehledná tabulka 2.1 a 8.2 studie připravené Dánskou obchodní komorou. *Danish Chamber of Commerce, studie 2008*, 11, 85.

<sup>1244</sup> Jedinou výjimku představuje Finsko, kde je poštovní operátor povinen zaplatit určenou finanční částku, pokud není schopen v rámci své činnosti zajistit rovněž poskytování univerzální služby. Je ovšem sporné, zda je finská právní úprava v souladu s třetí poštovní směrnicí. Ukázal jsem totiž výše, že finský model nevytváří ani po 15 letech od dokončení liberalizace žádné podněty pro rozvoj hospodářské soutěže na finském poštovním trhu.

<sup>1245</sup> *Švadlenka, Roth*, Elektronický časopis Katedry spojov Žilinské univerzity: Pošta, telekomunikácie a elektronický obchod, II-2009, 75.

<sup>1246</sup> V oblasti poštovního práva jde v podstatě o úpravu vyhrazených služeb poštovnímu monopolu.

<sup>1247</sup> Např. původní přímé státní dotace ze státního rozpočtu nebo z telekomunikačního sektoru v bývalém Československu. Srov. rovněž dále ve světle evropské právní úpravy státních podpor, čl. 107 an. Smlouvy FEU. Srov. dále také *Geradin 2002*, 221 an.

- (iii) kompenzační fondy různých druhů – prostředky ze speciálně vytvořeného fondu<sup>1248</sup>,
- (iv) ostatní segmenty – využití příjmů poskytovatele univerzální služby z jiných oblastí na poštovním trhu<sup>1249</sup>,
- (v) sdílení nákladů – sdílení nákladů univerzální služby pomocí dohod s lokálními subjekty v jedné či více lokalitách<sup>1250</sup>.

Tyto způsoby ale nejsou pro evropský poštovní sektor všechny použitelné. V současné době je financování zajištěno v jednotlivých členských zemích v rámci kompenzace nákladů za provoz univerzální služby pomocí vyhrazených služeb poskytovateli, s tím však nelze počítat v podmínkách plně liberalizovaného trhu.<sup>1251</sup> Dotace ze státního rozpočtu, křížové subvencování a také financování z jiných sektorů nejsou ve většině členských zemí EU možné, protože jsou proti principu samofinancovatelnosti a přizpůsobitelnosti tržním podmínkám poštovních operátorů.<sup>1252</sup>

#### 9.3.4.1 Státní podpora

Ustanovení čl. 107 Smlouvy ES obsahuje evropský zákaz poskytování podpor v jakékoliv formě nebo ze státních prostředků, které narušují nebo mohou narušit hospodářskou soutěž tím, že zvýhodňují určité podniky nebo určitá odvětví výroby, za předpokladu, že ovlivňují obchod mezi členskými státy, nestanoví-li tato smlouva jinak.<sup>1253</sup> Evropské právo vychází ze zákazu poskytování státních podpor z důvodu jejich negativního účinku na hospodářskou soutěž. Smlouva však připouští určité výjimky z tohoto zákazu v ustanoveních čl. 107 odst. 2 a 3 Smlouvy.<sup>1254</sup>

Vzhledem k dikci ustanovení čl. 106 odst. 2 Smlouvy, které upravuje možnost vynětí podniku z pravidel hospodářské soutěže, pokud uplatnění těchto pravidel brání fakticky nebo právně plnění zvláštního úkolu, který mu byl svěřen. Dosahování zvláštních úkolů je rovněž znak charakteristický pro státní podporu. Podle většinového názoru tak může být čl. 106 odst. 2 použit pro ospravedlnění státní podpory ve smyslu čl. 107 odst. 1.<sup>1255</sup>

<sup>1248</sup> Nejvíce užívané, přičemž jejich použití je výslovně předvídáno třetí poštovní směrnici. Srov. nový čl. 7 odst. 4.

<sup>1249</sup> Tedy metoda křížového subvencování, která je zakázána čl. 12 poslední odstavce první poštovní směrnice ve znění druhé poštovní směrnice.

<sup>1250</sup> Částečně se může jednat o dohodu poskytovatele univerzálních služeb se soukromými operátory na přístupu do veřejné poštovní sítě. Srov. např. uzavření tzv. "access agreement" mezi britskou Royal Mail a některými dalšími operátory. Srov. dále na <http://www.psc.gov.uk/about-the-mail-market.html>.

<sup>1251</sup> *Svadlenka, Roth*, Elektronický časopis Katedry spojov Žilinské univerzity: Pošta, telekomunikácie a elektronický obchod, II-2009, 75.

<sup>1252</sup> *Ibid.*

<sup>1253</sup> Srov. znění čl. 87 odst. 1 Smlouvy ES.

<sup>1254</sup> K rozlišení mezi výjimkami ex lege a výjimkami na základě notifikace a schválení Evropskou komisí srov. *Mestmäcker, Schweitzer*, 1100, para 4 an.

<sup>1255</sup> *Essebier*, 260, *Mestmäcker, Schweitzer*, 1099, para 3., *Streinz*, 1152, pra 13 a tam citovaná judikatura.

Vztah mezi výjimkou čl. 106 odst. 2 a právem veřejných podpor nabývá na významu zvláště v posledních letech. Doposud bylo totiž možné z důvodu plnění zvláštního úkolu ospravedlňovat existenci úplného či částečného monopolu, a tímto způsobem zajišťovat financování podniku pověřeného plněním tohoto úkolu.<sup>1256</sup> V souvislosti s liberalizačním úsilím Evropské komise, například právě v oblasti poštovního trhu, toto již do budoucna nebude možné. Vzrůstá tak tlak ze strany členských států zajistit plnění zvláštních úkolů jinými finančními prostředky.<sup>1257</sup>

Konfliktní situace nenastane, pokud podnik, který je pověřen plněním zvláštního úkolu, nevyžaduje ke svému plnění dodatečné finanční prostředky poskytnuté mu státem, neboť si takové prostředky opatřuje sám svoji hospodářskou činností, nebo pokud plnění poskytnuté mu ze státních prostředků nenaplnuje znaky nedovolené státní podpory.<sup>1258</sup> Vztah čl. 106 odst. 2 se systémem zákazu státních podpor doznává v současné době dynamického rozvoje. K tomu přispívá judikatura Soudního dvora ve věci *Ferring*<sup>1259</sup> a *Altmark*<sup>1260</sup>, jakož i legislativní činnost v posledních letech, zejména v důsledku vydání nové transparenční směrnice<sup>1261</sup>, rozhodnutí č. 2005/842/ES<sup>1262</sup> a rámce Společenství pro státní podporu ve formě vyrovnávací platby.<sup>1263</sup>

#### 9.3.4.1.1 Evropský systém zákazu státních podpor

Podle definice v čl. 107 odst. 1 Smlouvy FEU jde u státního opatření vůči určitému podniku o státní podporu tehdy, jestliže jsou splněny následující předpoklady:

- (i) zvýhodnění;
- (ii) udělené státem nebo ze státních prostředků;
- (iii) určitému podniku/podnikům (kriterium selektivnosti);
- (iv) narušuje nebo může narušit hospodářskou soutěž;
- (v) ovlivňuje obchod mezi členskými státy;
- (vi) přičitatelnost státu.<sup>1264</sup>

Podle judikatury Soudního dvora však existují rovněž případy státních opatření, u kterých jsou sice dány všechny výše uvedené znaky, přesto se nejedná o státní podporu ve

<sup>1256</sup> *Gundel*, RIW 2002, 222.

<sup>1257</sup> *Boysen, Neukirchen*, 35.

<sup>1258</sup> *Ibid.*

<sup>1259</sup> Case 53/00, *Ferring*, Sb. SD. 2002, I-9067.

<sup>1260</sup> Case C-280/00, *Altmark Trans*, Sb. SD 2003, I-7747.

<sup>1261</sup> Směrnice Komise 2006/111/ES ze dne 16. listopadu 2006 o zprůhlednění finančních vztahů mezi členskými státy a veřejnými podniky a o finanční průhlednosti uvnitř jednotlivých podniků (kodifikované znění), Úř. věst. L 318, 17. listopadu 2006.

<sup>1262</sup> Rozhodnutí Komise č. 2005/842/ES ze dne 28. prosince 2005 o použití čl. [106 odst. 2 Smlouvy FEU] na státní podporu ve formě vyrovnávací platby za závazek veřejné služby poskytované určitým podnikům pověřeným poskytováním služeb obecného hospodářského zájmu (oznámeno pod číslem K(2005) 2673), Úř. věst. L 312, 29. prosince 2005

<sup>1263</sup> Rámec Společenství pro státní podporu ve formě vyrovnávací platby za závazek veřejné služby, Úř. věst. 2005, C 297/4 ze dne 29. listopadu 2005.

<sup>1264</sup> *Boysen, Neukirchen*, 37.



smyslu čl. 107 odst. 1 Smlouvy FEU. Takovými případy je např. situace kdy stát, jako osoba odpovědná z civilního závazkového právního vztahu nahrazuje škodu nebo vrací bezdůvodné obohacení.<sup>1265</sup> Jinou situací jsou různá financování, resp. zvýhodnění ne hospodářských činností státu: vnitřní a vnější bezpečnost, zahraniční politika nebo různé dotace a financování vzdělávacího systému.<sup>1266</sup> Pro následující analýzu je důležitá skutečnost, že podle názoru Soudního dvora státní podpora nepředstavuje rovněž vyrovnávací platba ve smyslu judikatury ve věci *Altmark Trans* za ztráty způsobené poskytováním služeb obecného hospodářského zájmu.<sup>1267</sup>

#### 9.3.4.1.2 *Judikatura Ferring a Altmark Trans*

Podle dřívější judikatury považoval Soudní dvůr vyrovnávací platby za ztráty způsobené poskytováním služeb obecného hospodářského zájmu per se za státní podporu ve smyslu ustanovení čl. 107 odst. 1 Smlouvy FEU.<sup>1268</sup> O tom, zda má být taková státní podpora považována za slučitelnou s pravidly vnitřního trhu, mělo být rozhodnuto v rámci posouzení splnění předpokladů pro použití výjimky čl. 106 odst. 2.<sup>1269</sup> Takovým rozhodnutím bylo například rozhodnutí Soudního dvora ve věci *FFSA*, které se týkalo finančních výhod, které byly ze strany státních orgánů poskytovány k vyrovnání nákladů francouzské *La Poste* vzniklých plněním služeb obecného hospodářského zájmu (tedy poštovních služeb).<sup>1270</sup> Na rozdíl od právního názoru Komise zastával Soudní dvůr v tomto rozhodnutí názor, podle kterého se u daných státních opatření jednalo o státní podporu ve smyslu čl. 107 odst. 1<sup>1271</sup>, přičemž však tato mohla být ospravedlněna na základě použití čl. 106 odst. 2 Smlouvy FEU.<sup>1272</sup>

Změna postoje Soudu přišlo v rozhodnutí ve věci *Ferring*<sup>1273</sup>, ve které Soud uvedl, že státní vyrovnávací platba za plnění služeb obecného hospodářského zájmu do výše dodatečných čistých nákladů vzniklých v důsledku tohoto poskytování nepředstavuje státní

<sup>1265</sup> Srov. např. case C-6/97, *Itálie v. Komise*, Sb. SD 1999, I-2961, návrh Generálního advokáta Colomera, para 24.

<sup>1266</sup> *Boysen, Neukirchen*, 37.

<sup>1267</sup> Case C-280/00, *Altmark Trans*, Sb. SD 2003, I-7747. Ke skutkovému stavu srov. kapitolu 7.2.1.2.3 této disertační práce.

<sup>1268</sup> Srov. např. case T-106/95, *FFSA*, Sb. SD 1997, II-229, para 139; case T-46/97, *SIC v. Komise*, Sb. SD 2000, II-2125, para 82 an.

<sup>1269</sup> *SIC v. Komise*, Sb. SD 2000, II-2125, para 82 an: „*Jak vyplývá z judikatury, je zejména stanoveno, že okolnost, že státní orgány poskytují určitému podniku finanční zvýhodnění, aby došlo k vyrovnání nákladů, které tomuto podniku vznikají v důsledku plnění domnělého závazku obecného zájmu, nemá žádný vliv na posouzení daného opatření jako státní podpory ve smyslu čl. 92 odst. 1 Smlouvy [nyní čl. 107 odst. 1 Smlouvy FEU, pozn. aut.], i když toto může být zohledněno při přezkoumání slučitelnosti dotčené státní podpory s pravidly vnitřního trhu podle čl. 90 odst. 2 Smlouvy [nyní čl. 106 odst. 2 Smlouvy FEU, pozn. aut.]*“

<sup>1270</sup> Case T-106/95, *FFSA*, Sb. SD 1997, II-229.

<sup>1271</sup> *Ibid.*, para 167-168, 172.

<sup>1272</sup> *Ibid.*, para 170-194.

<sup>1273</sup> Case 53/00, *Ferring*, Sb. SD. 2002, I-9067. Skutkový stav rozhodnutí byl následující. Francouzský systém zásobování lékáren léky zahrnoval dva způsoby distribuce podle toho, zda šlo o dodávky poskytnuté velkoobchodníky nebo přímo výrobcí léků. Francouzské právní předpisy ukládaly velkoobchodníkům určité závazky ve veřejném zájmu. Zejména aby měli vždy na skladě dostatečnou zásobu jednotlivých léků, a aby byli schopni během určité doby na vymezeném území uskutečnit dodávky těchto léků. Prostřednictvím vyrovnávací finanční platby poskytnuté státem mělo být dosaženo rovného soutěžního prostředí s výrobcí léků, protože těmto nebyly podobné povinnosti uloženy.

podporu ve smyslu čl. 107 odst. 1 Smlouvy FEU a nepodléhá tak notifikační a kontrolní pravomoci Komise:

*„Je nutno tudíž uzavřít, že článek 92 Smlouvy [nyní čl. 107 SFEU, pozn. aut.] se musí vykládat tak, že [státní] opatření [...] představuje státní podporu ve prospěch velkoobchodníků pouze do té míry, do jaké znamenají finanční výhodu [...], přesahující výši nákladů, které jim vznikají v důsledku plnění povinností obecného zájmu uložené jim národní právní úpravou.“<sup>1274</sup>*

Tento postoj Soudu byl potvrzen a kritéria vyrovnávací platby dále rozpracována v následujícím rozhodnutí ve věci *Altmark Trans*.<sup>1275</sup> Soud stanovil čtyři základní kritéria, kdy vyrovnávací platba nepředstavuje státní podporu:

- (i) subjekt, který je příjemcem vyrovnávací platby, musí být výkonem služby veřejného zájmu pověřen, a to jasně vymezeným způsobem;*
- (ii) ukazatele pro kalkulaci výše vyrovnávací platby musí být stanoveny předem a objektivním transparentním způsobem;*
- (iii) výše vyrovnávací platby nesmí překročit náklady vynaložené subjektem při plnění závazku veřejné služby po odečtení příslušných příjmů z tohoto závazku a přičtení přiměřeného zisku;*
- (iv) subjekt pověřený výkonem veřejné služby byl vybrán v souladu s procesem zadávání veřejných zakázek na základě otevřeného transparentního řízení popř. na základě analýzy nákladů, jež by na výkon veřejné služby vynaložil běžný, řádně řízený podnik, jež disponuje odpovídajícími technickými prostředky k plnění výkonu dané veřejné služby.<sup>1276</sup>*

Původní judikatura Soudu<sup>1277</sup> vycházela z konceptu státní podpory a teprve ve druhém kroku došlo na právní analýzu, zda je dotčená vyrovnávací platba státní podporou slučitelnou s vnitřním trhem v důsledku ospravedlnění použití výjimky čl. 106 odst. 2.<sup>1278</sup>

Současná judikatura však předpokládá samostatnější postavení členského státu při poskytování vyrovnávací platby, neboť k ní dochází mimo rámec kontroly ze strany Evropské komise. V systému plně liberalizovaného poštovního trhu tak v souladu s judikaturou Soudního dvora dojde k nahrazení systému poštovního monopolu systémem vyrovnávací platby, která má vyrovnávat dodatečné náklady vzniklé v důsledku zajištění poskytování

<sup>1274</sup> Ibid., para 29.

<sup>1275</sup> Case C-280/00, *Altmark Trans GmbH and Regierungspraesidium Magdeburg v Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*, Sb. SD 2003, I-7747, para 88 an.

<sup>1276</sup> *Altmark test* byl dále rozvinut v judikatuře ESD, zejména ve věci C-451/03, *Servizi Ausiliari Commercialisti Srl v Giuseppe Calafiori*, Sb. SD 2006, I-2942, para 69-71, kde soud uvedl, že podmínky 3 a 4 *Altmark testu* jsou faktického rázu a jsou v rozhodovací kompetenci národního soudu, přičemž ale národní soud samozřejmě nemá pravomoc rozhodovat, zda jde o státní podporu a zda je tato slučitelná s právem Evropské Unie.

<sup>1277</sup> Srov. např. case T-106/95, *FFSA*, Sb. SD 1997, II-229, para 139; case T-46/97, *SIC v. Komise*, Sb. SD 2000, II-2125, para 82 an.

<sup>1278</sup> Case C-280/00, *Altmark Trans GmbH and Regierungspraesidium Magdeburg v Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*, Sb. SD 2003, I-7747, závěrečné návrhy Generálního advokáta Légera, I-7769, para 73 an.

univerzální služby, přičemž jinak bude zachována účinnost pravidel hospodářské soutěže.<sup>1279</sup> Touto vyrovnávací platbou v podstatě dochází pouze k obnovení srovnatelných tržně soutěžních podmínek mezi podniky, kterým byla uložena povinnost plnění zvláštního úkolu a podniky, které tuto povinnost nemají.<sup>1280</sup>

#### 9.3.4.1.3 Vztah čl. 107 odst. 1 a čl. 106 odst. 2 Smlouvy FEU

Výše uvedená rozhodnutí Soudního dvora ve věci *Ferring* a *Altmark* stanovila novou koncepci právního posuzování vyrovnávacích plateb za plnění závazku poskytování služeb obecného hospodářského zájmu. Tím však rovněž došlo ke změně vztahu čl. 107 odst. 1 a čl. 106 odst. 2 Smlouvy FEU.

##### a) závěry Generálního advokáta Légera

V závěrečných návrzích k rozhodnutí ve věci *Altmark* se tímto vztahem zabýval i Generální advokát Léger.<sup>1281</sup> V rámci analýzy předchozí rozhodnutí ve věci *Ferring* uvedl, že v souladu se stálou judikaturou představuje čl. 106 odst. 2 stěžejní ustanovení Smlouvy, které má uvést do souladu hospodářské, sociální a daňové cíle sledované členskými státy na straně jedné a zájmy Unie spočívající v zachování hospodářských soutěžních pravidel a pravidel vnitřního trhu Unie.<sup>1282</sup> Rozhodnutí ve věci *Ferring* podle něj přinese zásadní změnu v posuzování státních podpor.<sup>1283</sup> Zdůraznil, že pojem *státní podpory* je pojem objektivní a posouzení státního opatření jako státní podpory ve smyslu čl. 107 odst. 1 by mělo záviset výlučně na posouzení otázky, zda došlo k poskytnutí výhody určitému podniku nebo podnikům, a nikoliv na posouzení otázky, jaký cíl státní orgány touto výhodou sledují.<sup>1284</sup> Cíl státního opatření by měl být posouzen až ve druhé části právní analýzy, tj. zda splňuje podmínky použití výjimky (podle čl. 106 odst. 2 Smlouvy FEU).

Podle Generálního advokáta Légera vyplývají z rozhodnutí ve věci *Ferring* dvě pravidla<sup>1285</sup>:

- (i) vyrovnávací platba poskytnutá na základě státního opatření nepředstavuje státní podporu ve smyslu čl. 107 odst. 1, pokud dosahuje maximálně výše nákladů závazku poskytování služby obecného hospodářského zájmu,

<sup>1279</sup> *Gundel*, RIW 2002, 223.

<sup>1280</sup> Case 53/00, *Ferring*, Sb. SD. 2002, I-9067, I-9108, para 19.

<sup>1281</sup> Case C-280/00, *Altmark Trans GmbH and Regierungspraesidium Magdeburg v Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*, Sb. SD 2003, I-7747, závěrečné návrhy Generálního advokáta Légera, I-7772, para 81 an

<sup>1282</sup> Srov. case C-202/88, *Francie v. Komise*, Sb. SD 1991, I-1223, para 12; case C-67/96, *Albany*, Sb. SD 1999, I-5751, para 103.

<sup>1283</sup> Case C-280/00, *Altmark Trans GmbH and Regierungspraesidium Magdeburg v Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*, Sb. SD 2003, I-7747, závěrečné návrhy Generálního advokáta Légera, I-7769, para 73.

<sup>1284</sup> *Ibid.*, I-7771, para 77.

<sup>1285</sup> *Ibid.*, I-7771, para 81.

- (ii) převyšuje-li však vyrovnávací platba tyto náklady, ta část, která převyšuje tyto náklady, „v žádném případě nemůže být posuzována jako nezbytná k tomu, aby tito účastníci trhu mohli plnit své zvláštní úkoly“.<sup>1286</sup>

Z toho vyplývá podle názoru Generálního advokáta závěr, že čl. 106 odst. 2 není aplikovatelný na první situace, neboť dané státní opatření poskytující vyrovnávací platbu není státní podporou. Čl. 106 odst. 2 však není aplikovatelný ani na druhou situaci, neboť ta státní podpora, která převyšuje náklady poskytování služby obecného hospodářského zájmu, není podle názoru Soudu nikdy nezbytná pro poskytování těchto služeb, a tudíž nespadá do oblasti použití výjimky čl. 106 odst. 2.<sup>1287</sup> Tento závěr však zbavuje čl. 106 odst. 2 veškerých účinků pro oblast státních podpor.<sup>1288</sup> Jde zejména o to, že Soudní dvůr nepředpokládal posouzení, zda jsou povinnosti související s poskytováním služeb obecného hospodářského zájmu vytvářející dané náklady dostatečně konkrétně vymezeny, zda jsou uloženy v přiměřené souvislosti s takovými službami a zda bezprostředně napomáhají, resp. umožňují poskytování těchto služeb.<sup>1289</sup>

#### b) závěry Generálního advokáta Jacobsa

Odlišný názor zastával Generální advokát Jacobs ve věci *Gemo SA* týkající se vyrovnávací platby ve prospěch určitých podniků, které byly ze zákona povinny poskytovat bezplatné služby spočívající v odstraňování uhynulých zvířat na chovných farmách a jatkách.<sup>1290</sup> Uvádí, že proti posouzení státního opatření vyrovnávací platby kryjící dodatečné náklady plnění zvláštního úkolu hovoří to, že pravidla soutěžních podpor jsou aplikovatelná pouze tehdy, pokud nastane nebo může nastat narušení hospodářské soutěže. Totéž platí rovněž pro případy financování poskytování služeb obecného hospodářského zájmu.<sup>1291</sup> Poukázal na to, že platba kryjící dodatečné náklady představuje pouze vyrovnání soutěžních podmínek. Poukázal rovněž na těžkosti, které by vznikly členskými státy při existenci notifikační povinnosti těchto opatření ve smyslu čl. 108 Smlouvy FEU.<sup>1292</sup>

V souladu se závěry Generálního advokáta Légera rovněž uvedl, že koncept v rozhodnutí ve věci *Ferring* směřuje ke ztrátě významu čl. 106 odst. 2 v systému státních podpor a vyvažujícího elementu mezi zájmy členských států a Unie.<sup>1293</sup> Vzhledem

<sup>1286</sup> Case 53/00, *Ferring*, Sb. SD. 2002, I-9067, 9112, para 32.

<sup>1287</sup> Case C-280/00, *Altmark Trans GmbH and Regierungspraesidium Magdeburg v Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*, Sb. SD 2003, I-7747, závěrečné návrhy Generálního advokáta Légera, I-7772, para 82.

<sup>1288</sup> *Ibid.*

<sup>1289</sup> *Essebier*, 264.

<sup>1290</sup> Case C-126/01, *GEMO SA*, Sb. SD 2003, I-13769.

<sup>1291</sup> *Ibid.*, závěrečné návrhy Generálního advokáta Jacobsa, I-13797, para 115.

<sup>1292</sup> Shrnutě *Essebier*, 265.

<sup>1293</sup> *Ibid.*, závěrečné návrhy Generálního advokáta Jacobsa, I-13797, para 115.

k nedostatkům obou přístupů navrhoval jiné řešení.<sup>1294</sup> Právní posouzení má být provedeno podle toho, zda státní opatření poskytující vyrovnávací platbu představuje jednoznačně protiplnění pro jasně a přesně definovaný závazek poskytování určité služby obecného hospodářského zájmu, přičemž souvislost vyrovnávací platby a tohoto závazku je přímá a zřejmá.<sup>1295</sup>

Jsou – li výše uvedené předpoklady splněny, nepředstavuje vyrovnávací platba za dodatečné náklady vzniklé ze závazku plnění určených služeb státní podporu, a není nutné ani její ospravedlnění ve smyslu výjimky čl. 106 odst. 2 Smlouvy FEU. Toto rozhodnutí přísluší národnímu soudu vzhledem k přímé aplikovatelnosti ustanovení čl. 108 odst. 3 věta první a třetí Smlouvy FEU.<sup>1296</sup> Jestliže však naopak není vztah mezi poskytnutým finančním plněním a uloženou povinností poskytovat službu ve veřejném zájmu přímý nebo zřejmý, resp. daná povinnost není definována přesně vymezujícím způsobem, je nutné posoudit toto státní opatření jako státní podporu ve smyslu čl. 107 odst. 1 Smlouvy, a ve druhé kroku zkoumat v rámci řízení o udělení státní podpory, zda jsou splněny předpoklady použití výjimky čl. 106 odst. 2 Smlouvy.<sup>1297</sup>

Uvedený přístup lépe reflektuje přístup členských států a Unie vyjádřený v čl. 14 Smlouvy FEU a čl. 36 Charty základních práv Evropské unie.<sup>1298</sup> Nedochozí rovněž ke snižování významu čl. 106 odst. 2 v oblasti státních podpor jako ustanovení uvádějící do souladu zájmy členských států a cíle Unie. Zároveň vytváří tlak na členské státy, aby při svěřování plnění zvláštních úkolů spočívající v poskytování služeb obecného hospodářského zájmu využívaly otevřená, nediskriminační a transparentní řízení o zadávání veřejných zakázek, přičemž uzavírané smlouvy rovněž spočívají na principech transparentnosti, přesnosti a jednoznačnosti.<sup>1299</sup> Zároveň dochází ke snižování rizika obcházení zákazu státních podpor a jejich implementace bez protiprávního ohlášení Evropské komisi.

Soud dvůr tento přístup Generálního advokáta Jacobsa převzal ve výše zmiňovaném rozhodnutí ve věci *Altmark*<sup>1300</sup>, a dále potvrdil v rozhodnutí ve věci *Enirisorse*.<sup>1301</sup>

<sup>1294</sup> Ibid., para 118 an.

<sup>1295</sup> Ibid., para 119 a 120. Takovým zřejmým případem, kdy jsou tyto předpoklady splněny, jsou smlouvy o poskytování služeb ve veřejném zájmu, které byly uzavřeny mezi státem a určitým podnikem na základě výsledků řízení o zadávání veřejných zakázek. Taková smlouva stanoví rozsah služeb, které mají být poskytnuty, jakož i protiplnění, které bude tomuto podniku poskytnuto. Jako příklad, kde není zřejmá souvislost mezi finančním plněním ze strany státu a poskytováním služeb veřejného zájmu uvedl Generální advokát rozhodnutí ve věci *Banco Exterior de Espana*, ve kterém španělský zákon osvobodil veřejné banky z určitých plateb, přičemž zákon nestanovil, že toto zvýhodnění je stanoveno v důsledku poskytování určitých přesně vymezených služeb ve veřejném zájmu.

<sup>1296</sup> *Streinz*, 1193, para 44 an.; *Geiger*, 282, para 6; *Essebier*, 265. Bezprostřední použitelnost tohoto ustanovení v tomto případě znamená, že se konkurenti podniku zvýhodněného nenotifikovanou státní podporou mohou obracet přímo na národní soud. Má-li soud pochybnost, zda-li se jedná o státní podporu, má povinnost vznést k Soudnímu dvoru předběžnou otázku ve smyslu čl. 267 Smlouvy FEU. Soudní dvůr rovněž několikrát judikoval, že národní soud je v takto zahájeném řízení nejen oprávněn předběžně vydat zákaz zastavení platby na zvýhodněný podnik, nýbrž rovněž nařídí předběžné vrácení této (z důvodů opominuté notifikace Komise formálně protiprávní) státní podpory bez ohledu na to, zda bude tato podpora Komisí povolena nebo ne. Srov. case C-39/94, SFEI, Sb. SD 1996, I-3547, para 51, 67-68; case C-354/90, FNCE, Sb. SD 1991, I-5505, para 16. K tomu podrobně *Streinz*, 1193, para 44 an.

<sup>1297</sup> Case C-126/01, GEMO SA, Sb. SD 2003, I-13769, závěrečné návrhy Generálního advokáta Jacobsa, I-13800, para 123.

<sup>1298</sup> Ibid., para 124.

<sup>1299</sup> Ibid., para 129.

<sup>1300</sup> Case C-280/00, Altmark Trans GmbH and Regierungspraesidium Magdeburg v Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, Sb. SD 2003, I-7741, para 95.

c) *hodnocení a kritika*

Při zkoumání existence zvýhodnění ve smyslu čl. 107 odst. 1 používá judikatura Soudního dvora i rozhodovací praxe Komise tzv. *test soukromého investora* (ang. *market economy investor*).<sup>1302</sup> Zkoumá se, zda by bylo poskytnutí dané výše státních finančních prostředků za podmínek, za jakých se uskutečnilo, přijatelné rovněž pro hypotetického soukromého investora (např. banku, či investiční společnost) za normálních tržně hospodářských předpokladů v konkrétní dané investiční situaci.<sup>1303</sup> Tento test tak vede k celkovému ekonomickému posouzení situace na pozadí normálních tržních podmínek. Je rovněž výrazem nediskriminačního přístupu Unie k soukromým a veřejným podnikům.<sup>1304</sup>

Problematické je však použití tohoto testu na případy zajištění poskytování služeb obecného hospodářského zájmu, neboť v těchto případech hypotetické srovnání s jednáním soukromého investora předpokládá, že takový investor vůbec jako osoba pověřená zvláštním úkolem přichází v úvahu.<sup>1305</sup> U poskytování služeb obecného hospodářského zájmu jde totiž o poskytování služeb „ve veřejném zájmu“<sup>1306</sup>, tedy ve prospěch všech. Vzhledem k tomu, že tato zásada neplatí pro soukromé podniky orientované na dosahování zisku v tržním prostředí, nemůže být test soukromého investora použit na posuzování finančních kompenzací pro podniky pověřené poskytováním služeb obecného hospodářského zájmu.<sup>1307</sup>

Z tohoto ovšem nelze vyvozovat, že každá kompenzace tomuto podniku představuje tržní zvýhodnění ve smyslu čl. 107 odst. 1. Při posuzování těchto případů je podle některých názorů nutné zkoumat, zda povinnost poskytování služeb obecného hospodářského zájmu, kterou daný podnik nese, představuje vůči poskytnuté kompenzaci protiplnění vyvážené tržní protiplnění.<sup>1308</sup> Čím méně může být finanční kompenzace a její výše vysvětlena prostřednictvím tržně hospodářských kritérií, tím pravděpodobněji bude zjištěno překompenzování poskytovatele služeb obecného hospodářského zájmu.<sup>1309</sup>

Tento postoj však podle mého názoru nemůže být směrodatným kritériem pro posouzení vyrovnávací platby. Touto platbou stát zamýšlí napravení určitých selhávajících tržních mechanismů, proto daná kompenzace nebude nikdy plně tržně vyváženým plněním, neboť pouze směřuje k obnovení rovných tržně soutěžních podmínek mezi podniky na

---

<sup>1301</sup> Case C-34/01, *Enirisorse*, Sb. SD 2003, I-14289, 14302, para 39.

<sup>1302</sup> Srov. *Streinz*, 1157, para 32 a tam citovaná judikatura.

<sup>1303</sup> *Ibid.* K poslednímu vývoji srov. *Hancher, Ottervanger, Slot*, 73 an.

<sup>1304</sup> *Ibid.*

<sup>1305</sup> *Essebier*, 267.

<sup>1306</sup> Srov. podrobně k této problematice *Kresse*, 21 an., *Andresen*, 82 an.

<sup>1307</sup> *Essebier*, 267.

<sup>1308</sup> *Ibid.*

<sup>1309</sup> *Schroeder*, EWS 2002, 177.

určitému trhu ve světle judikatury *Ferring*.<sup>1310</sup> Z tohoto pohledu tak nejde o posouzení přiměřenosti poskytnutého kompenzačního protiplnění, nýbrž jediným kritériem bude tržní spravedlnost mezi poskytovatelem služeb obecného hospodářského zájmu na straně jedné a ostatními podniky, které tuto povinnost nemají, na straně druhé.<sup>1311</sup> V oblasti poštovních služeb tak jde o otázku výše finanční kompenzace za poskytování univerzální služby.<sup>1312</sup>

Soudní dvůr stanovil ve svém rozhodnutí ve věci *Altmark* čtyři kritéria, která mají zabránit překompenzování poskytovatele zvláštního úkolu. Podle mnohých názorů je však praktická aplikace tohoto konceptu značně problematická.<sup>1313</sup> Neexistuje – li zadání daného úkolu poskytování služeb obecného hospodářského zájmu formou zadávacího řízení pro veřejné zakázky, navrhl Soud hypotetickou „analýzu nákladů, jež by na výkon veřejné služby vynaložil běžný, řádně řízený podnik“.<sup>1314</sup> Není však dále rozvedeno, jak má být taková analýza provedena. Vzhledem k tomu, že půjde v oblasti služeb obecného hospodářského zájmu téměř vždy o velmi úzký trh s minimem aktivně činných podniků, budou často chybět relevantní údaje pro provedení srovnání (viz např. český poštovní trh).<sup>1315</sup> Rovněž není zřejmé, zda se má pro účely analýzy posuzovat tržní chování soukromého či veřejného podniku.<sup>1316</sup> Většina názorů tak vychází z přesvědčení, že bez podrobnějšího provedení jednotlivých kritérií nejsou pravidla stanovená v *Altmark* testu v praxi proveditelná<sup>1317</sup>, a nemohou tak přispět k zajištění transparentního financování služeb obecného hospodářského zájmu.

d) řešení ve vztahu k použití čl. 106 odst. 2

Vydeme – li ze závěru, že hypotetická „analýza nákladů, jež by na výkon veřejné služby vynaložil běžný, řádně řízený podnik“ ve smyslu čtvrtého kritéria *Altmark* testu je v praxi pro oblast trhů služeb obecného hospodářského zájmu neproveditelná, existují v souladu s úvahami Generálního advokáta Jacobsa dvě možné situace.

<sup>1310</sup> Case 53/00, *Ferring*, Sb. SD. 2002, I-9067, I-9108, para 19.

<sup>1311</sup> *Essevier*, 269.

<sup>1312</sup> Tzv. základní služby ve terminologii českého poštovního zákona.

<sup>1313</sup> *Jennert*, NVwZ 2004, 427 an.

<sup>1314</sup> Srov. Case C-280/00, *Altmark Trans GmbH and Regierungspraesidium Magdeburg v Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*, Sb. SD 2003, I-7741, para 95, čtvrté kritérium.

<sup>1315</sup> *Wachinger*, ZögU 204, 67 an.

<sup>1316</sup> *Werner, Köster*, EuZW 2003, 504.

<sup>1317</sup> *Kämmer*, NVwZ 2004, 33.

aa. neexistence státní podpory

Podle čtvrtého kritéria *Altmark* testu se vychází z neexistence překompenzování, tedy neexistence státní podpory ve smyslu čl. 107 odst. 1 Smlouvy tehdy, dojde – li k zadání zvláštního úkolu (závazku poskytování služeb obecného hospodářského zájmu) a výpočtu ceny za poskytování těchto služeb v rámci otevřeného transparentního řízení o udělení veřejné zakázky. Veřejná soutěž, navíc otevřená účastníkům bez ohledu na jejich státní příslušnost, může nejlépe vytvořit trhu podobnou situaci, směřující ke stanovení co nejvíce tržně orientované ceny, která zabraňuje překompenzování závazku poskytovat takovou službu.<sup>1318</sup>

Výhodou zadávacího řízení je i snižování úlohy Komise a přesunutí kontroly souladu státního kompenzačního opatření na národní soudy a konkurující podniky.<sup>1319</sup> Měla – li by cena za zvláštní úkol přesto převyšovat možnou tržní cenu, budou ostatní konkurující soutěžitelé jistě informovat příslušné národní orgány a Komisi. Větší zapojení národních soudů představuje rovněž posilování principu subsidiarity a decentralizace výkonu soutěžního práva, kromě toho budou národní zřejmě disponovat hlubšími informacemi a znalostmi toho kterého státního prostředí. V případě jednotlivých problémů<sup>1320</sup> existuje vždy možnost úzké spolupráce s Komisí<sup>1321</sup> nebo vznesení předběžné otázky.<sup>1322</sup> Ukáže-li se přesto, že dochází k překompenzování za plnění zvláštního úkolu, zůstává pro řízení příslušná Evropská komise s výjimkami uvedenými níže.

ab. použití čl. 106 odst. 2

Nejsou – li splněna kritéria *Altmark* testu, zejména není vztah mezi poskytnutým finančním plněním a uloženou povinností poskytovat službu ve veřejném zájmu přímý nebo zřejmý, resp. daná povinnost není definována přesně vymezujícím způsobem<sup>1323</sup>, vyvstává do popředí koordinující úloha čl. 106 odst. 2 vyvažující zájmy členských států a Unie. Tak tomu bude vždy, pokud není zvláštní úkol a cena za něj požadovaná stanoveny v transparentním řízení o zadávání veřejných zakázek. To platí i tehdy, pokud vůbec takové zadávací řízení není možné z různých technických a jiných příčin provést.<sup>1324</sup>

<sup>1318</sup> *Essebie*, 269.

<sup>1319</sup> *Ibid.*, 270.

<sup>1320</sup> Je zřejmé, že případy nedovolených státních podpor se dotýkají více členských států usilujících o zajištění level-playing-field.

<sup>1321</sup> Srov. Oznámení Komise o spolupráci mezi Komisí a národní soudy smluvních států EU při aplikaci čl. [101 a 102 Smlouvy FEU], Úř. věst. 2004 C 101/04.

<sup>1322</sup> Podle čl. 267 Smlouvy FEU.

<sup>1323</sup> Vymezený zejména provedeným zadávacím řízením.

<sup>1324</sup> *Essebie*, 271.



V prvním kroku je nutné posoudit toto státní opatření jako státní podporu ve smyslu čl. 107 odst. 1 Smlouvy FEU, neboť v důsledku netransparentnosti je nutné vyjít z možné existence překompenzování, a ve druhém kroku zkoumat v rámci řízení o udělení státní podpory, zda jsou splněny předpoklady použití výjimky čl. 106 odst. 2 Smlouvy FEU.<sup>1325</sup> Tento postup je v souladu s dosavadní rozhodovací praxí Komise<sup>1326</sup>, jakož i s Rozhodnutím Komise týkající se použití čl. 106 odst. 2 na vyrovnávací platby poskytovatelů služeb obecného hospodářského zájmu<sup>1327</sup> a přijatým Rámcem Společenství<sup>1328</sup>, které stanoví podrobnější kritéria posuzování přípustnosti vyrovnávacích plateb.<sup>1329</sup>

První oblast tohoto konceptu tvoří výše uvedené Rozhodnutí Komise o použití čl. 106 odst. 2 na vyrovnávací platby, které stanoví, za jakých předpokladů určité vyrovnávací platby, které nesplňují kritéria *Altmark* testu, a jsou tedy státní podporou ve smyslu 107 odst. 1 Smlouvy, jsou přesto v důsledku aplikace čl. 106 odst. 2 státní podporou slučitelnou s vnitřním trhem. Státní opatření poskytující vyrovnávací platbu jsou stejně jako ta, která splňují kritéria *Altmark* testu, vyňata z notifikační povinnosti podle čl. 108 odst. 3.<sup>1330</sup>

Druhou oblast tohoto konceptu představuje právní úprava Rámce Společenství.<sup>1331</sup> Jde o státní opatření, která nesplňují ani kritéria *Altmark* testu ani kritéria stanovená v Rozhodnutí Komise č. 2005/842/ES. V těchto případech se jedná rovněž o státní podpory ve smyslu ustanovení čl. 107 odst. 1 jako v první oblasti, která však podléhá notifikační povinnosti k Evropské komisi a zákazu jejich implementace bez souhlasu Komise.<sup>1332</sup> Rámec Společenství stanoví předpoklady, při jejichž splnění mohou být dané státní podpory považovány za slučitelné s pravidly vnitřního trhu Unie na základě použití čl. 106 odst. 2.<sup>1333</sup>

Rozhodnutí Komise<sup>1334</sup> stanoví podobná kritéria jako ta obsažená v *Altmark* testu. Za prvé musí být podnik pověřen jasně definovaným závazkem poskytování služby ve prospěch veřejného zájmu. Za druhé se musí tento závazek vztahovat na poskytování služeb obecného hospodářského zájmu. Za třetí nesmí dojít k narušení obchodního styku mezi

<sup>1325</sup> Case C-126/01, GEMO SA, Sb. SD 2003, I-13769, závěrečné návrhy Generálního advokáta Jacobsa, I-13800, para 123.

<sup>1326</sup> Srov. např. rozhodnutí Komise ze dne 15. října 2003 ve věci RAI SpA, Úř. věst. 2004, L119/1, para 99 an, rozhodnutí Komise ze dne 1. října 2003 ve věci BBC Digital Curriculum, Úř. věst. 2003, C271, 47, para 37 an., rozhodnutí Komise ze dne 15. října 2003 ve věci RTP, Úř. věst. 2005, L142/1, para 158, rozhodnutí Komise ze dne 19. května 2005 ve věci TV2/Dánsko, C(2005) 184 v konečném znění, para 79 an.

<sup>1327</sup> Rozhodnutí Komise č. 2005/842/ES ze dne 28. prosince 2005 o použití čl. [106 odst. 2 Smlouvy o FEU] na státní podporu ve formě vyrovnávací platby za závazek veřejné služby poskytované určitým podnikům pověřeným poskytováním služeb obecného hospodářského zájmu (oznámeno pod číslem K(2005) 2673), Úř. věst. L 312, 29. prosince 2005.

<sup>1328</sup> Rámec Společenství pro státní podporu ve formě vyrovnávací platby za závazek veřejné služby, Úř. věst. 2005, C 297/4 ze dne 29. listopadu 2005.

<sup>1329</sup> *Boysen, Neukirchen*, 49.

<sup>1330</sup> Srov. čl. 3 rozhodnutí Komise č. 2005/842/ES.

<sup>1331</sup> Rámec Společenství pro státní podporu ve formě vyrovnávací platby za závazek veřejné služby, Úř. věst. 2005, C 297/4 ze dne 29. listopadu 2005.

<sup>1332</sup> Srov. čl. 108 odst. 3 Smlouvy FEU.

<sup>1333</sup> Srov. Rámec Společenství pro státní podporu ve formě vyrovnávací platby za závazek veřejné služby, Úř. věst. 2005, C 297/4 ze dne 29. listopadu 2005.

<sup>1334</sup> Rozhodnutí Komise č. 2005/842/ES ze dne 28. prosince 2005 o použití čl. [106 odst. 2 Smlouvy FEU] na státní podporu ve formě vyrovnávací platby za závazek veřejné služby poskytované určitým podnikům pověřeným poskytováním služeb obecného hospodářského zájmu (oznámeno pod číslem K(2005) 2673), Úř. věst. L 312, 29. prosince 2005.

členskými státy v takovém rozsahu, který je v rozporu se zájmy Unie.<sup>1335</sup> Čtvrté kritérium se týká výše vyrovnávací platby. Vyrovnávací platba nesmí být vyšší, než co je nutné k pokrytí nákladů vzniklých tomuto podniku při plnění zvláštního úkolu při zohlednění přiměřeného dosahování zisku. Těmito náklady je nutné rozumět *skutečné náklady* pověřeného podniku.<sup>1336</sup>

Rozdíl mezi kritériem tohoto testu a *Altmark* testu tedy spočívá v tom, že čtvrté kritérium *Altmark* testu předpokládá krytí pouze nutných nákladů včetně běžného zisku, které jsou vypočteny v rámci procesu „*zadávání veřejných zakázek na základě otevřeného transparentního řízení popř. na základě analýzy nákladů, jež by na výkon veřejné služby vynaložil běžný, řádně řízený podnik*“.<sup>1337</sup> Rozhodnutí Komise však pracuje se skutečně vzniklými náklady, které se týkají situací, kdy efektivita pověřeného podniku nemůže být nebo nebyla jako základ analýzy zjištěna.<sup>1338</sup>

Rámec a Rozhodnutí Komise tak reagují na konkrétní situace, které vznikly vytvořením a aplikací přísných kritérií *Altmark* testu. Rozšiřují prostor k uvážení členských států a Komise a částečně zabraňují notifikačnímu zahlcení Komise v případech vyrovnávacích plateb za poskytování služeb obecného hospodářského zájmu. Přes kritický postoj Generálního advokáta Légera tak nedochází k potlačení významu funkce čl. 106 odst. 2 Smlouvy v oblasti státních podpor jako ustanovení, které vyvažuje zájmy členských států a zájmy Unie.<sup>1339</sup>

Rámec Společenství tedy rovněž uznává široké oprávnění členských států rozhodovat o tom, jaké služby mají být poskytovány ve zvláštním režimu jako služby obecného hospodářského zájmu.<sup>1340</sup> Dohled Komise se omezuje pouze na přezkoumávání zjevného zneužití tohoto diskrečního uvážení.<sup>1341</sup> Ve druhém kroku dochází k přezkoumání stanoveného zvláštního režimu pro poskytování těchto služeb na základě testu principu přiměřenosti<sup>1342</sup>, tedy stanovených uložených soutěžních omezení v rámci použití čl. 106 odst. 2.<sup>1343</sup>

<sup>1335</sup> Podle uvozovacích důvodů, bodu 14 Rozhodnutí Komise č. 2005/842/ES je tato podmínka splněna, pokud vyrovnávací platba nepřesahuje nákladů poskytování služeb obecného hospodářského zájmu.

<sup>1336</sup> *Boysen, Neukirchen*, 49.

<sup>1337</sup> *Altmark* test byl dále rozvinut v judikatuře ESD, zejména ve věci C-451/03, *Servizi Ausiliari Commercialisti Srl v Giuseppe Calafiori*, Sb. SD 2006, I-2942, para 69-71

<sup>1338</sup> *Boysen, Neukirchen*, 51. Kriticky však např. *Bauer*, *EuZW* 2006, 10 an.

<sup>1339</sup> *Sinnaeve*, *ESAL* 2003, 356, rovněž *Crew, Kleindorfer*, 2006, 311.

<sup>1340</sup> *Srov.*

<sup>1341</sup> Jde tedy o tzv. kontrolu zneužití (něm. *Missbrauchskontrolle*, ang. *control of abuse*).

<sup>1342</sup> Podrobně in *Streinz*, 1133, para 47.

<sup>1343</sup> *Boysen, Neukirchen*, 52.

e) *transparentnost vyrovnávací platby*

Podle výše uvedeného se při posouzení otázky, zda výše kompenzace poskytovaná státním opatřením odpovídají výši dodatečných nákladů vzniklých v důsledku plnění svěřeného úkolu, ukazuje, že v takovém systému musí být kladen důraz na transparentnost poskytování služeb obecného hospodářského zájmu a nákladů vzniklých při této činnosti.<sup>1344</sup>

Je-li podnik činný pouze v oblasti poskytování služeb obecného hospodářského zájmu, mohou být podle článku 5 odst. 2 písm. a) Rozhodnutí Komise a bodu 2.4 Rámce Společenství<sup>1345</sup> zohledněny celkové náklady tohoto podniku jako náklady plnění služby obecného hospodářského zájmu.<sup>1346</sup> Poskytuje-li však podnik vedle služeb obecného hospodářského zájmu ještě další služby, je výpočet celkových nákladů služeb obecného hospodářského zájmu o to složitější, že mohou být zohledněny pouze náklady, které se týkají poskytování právě těchto služeb<sup>1347, 1348</sup>.

Stejný princip se bude uplatňovat i na plně liberalizovaném trhu poštovních služeb. Veškerí poštovní operátoři budou de facto poskytovat poštovní služby jako služby obecného hospodářského zájmu. Minimální standard, který musí být zajištěn v každém členském státě, tzv. univerzální službu, bude poskytovat určený podnik. Tento poskytovatel univerzální služby však bude poskytovat i ostatní poštovní služby. Vnitřní oddělení účetnictví poskytovaných univerzálních služeb od ostatních služeb, které daný podnik rovněž poskytuje v rámci své podnikatelské činnosti, je nutné, aby bylo možné vypočítat náklady poskytování univerzální služby za účelem eventuálního poskytnutí vyrovnávací platby.<sup>1349</sup> Na tuto problematiku reaguje především evropská úprava v transparentní směrnici.<sup>1350</sup> Rovněž poštovní směrnice obsahuje podrobná ustanovení o transparentnosti vedení účetnictví a oddělených účtů pro poskytování univerzální služby na straně jedné a ostatních poskytovaných služeb na straně druhé za účelem výpočtu a kontroly nákladů univerzální služby.<sup>1351</sup>

<sup>1344</sup> Ibid., 154.

<sup>1345</sup> Rozhodnutí Komise č. 2005/842/ES ze dne 28. prosince 2005 o použití čl. [106 odst. 2 Smlouvy FEU] na státní podporu ve formě vyrovnávací platby za závazek veřejné služby poskytované určitým podnikům pověřeným poskytováním služeb obecného hospodářského zájmu (oznámeno pod číslem K(2005) 2673), Úř. věst. L 312, 29. prosince 2005. Rámec Společenství pro státní podporu ve formě vyrovnávací platby za závazek veřejné služby, Úř. věst. 2005, C 297/4 ze dne 29. listopadu 2005.

<sup>1346</sup> Srov. Kresse, 138.

<sup>1347</sup> Srov. čl. 5 odst. 2 písm. b) rozhodnutí Komise č. 2005/842/ES ze dne 28. prosince 2005 o použití čl. [106 odst. 2 Smlouvy FEU] na státní podporu ve formě vyrovnávací platby za závazek veřejné služby poskytované určitým podnikům pověřeným poskytováním služeb obecného hospodářského zájmu (oznámeno pod číslem K(2005) 2673), Úř. věst. L 312, 29. prosince 2005, a Rámec Společenství pro státní podporu ve formě vyrovnávací platby za závazek veřejné služby, Úř. věst. 2005, C 297/4 ze dne 29. listopadu 2005, 4, bod 16.

<sup>1348</sup> K tomu dále podrobné výklady in Kresse, 139 an.

<sup>1349</sup> Abbamonte, ELRev. 1998, 430.

<sup>1350</sup> Srov. uvozovací body 15 a 16 směrnice Komise 2006/111/ES ze dne 16. listopadu 2006 o zprůhlednění finančních vztahů mezi členskými státy a veřejnými podniky a o finanční průhlednosti uvnitř jednotlivých podniků (kodifikované znění), Úř. věst. L 318, 17. listopadu 2006.

<sup>1351</sup> Srov. znění čl. 14 odst. 2 první poštovní směrnice ve znění třetí poštovní směrnice:

#### 9.3.4.1.4 Aplikovatelnost na poštovní služby

V souvislosti s plánovaným úplným otevřením poštovního trhu a při zohlednění výše uvedené analýzy předpokladů financování služeb obecného hospodářského zájmu podle kritérií uvedených v *Altmark* testu, je nutné zodpovědět rovněž otázku právního režimu zadávání zvláštního úkolu poskytování univerzální služby. Ustanovení čl. 4 odst. 2 poštovní směrnice ve znění třetí směrnice stanoví:

*„členské státy přijmou zejména opatření k zajištění toho, aby podmínky, za nichž jsou všeobecné služby svěřovány, byly založeny na zásadách transparentnosti, nediskriminace a přiměřenosti, čímž bude zajištěno nepřetržité poskytování všeobecných služeb s ohledem na důležitou úlohu, kterou zastávají v oblasti sociální a územní soudržnosti.“*

Tato otázka nabývá na významu hlavně tehdy, pokud Česká republika v rámci ocenění nákladů univerzální služby<sup>1352</sup> dojde k závěru, že tato představuje pro poskytovatele *nerovnou finanční zátěž*, kterou bude nutno financovat ze státních prostředků<sup>1353 1354</sup>. V takovém případě bude ten poskytovatel poštovních služeb, kterému bylo svěřeno poskytování univerzální služby, oprávněn požadovat z veřejných rozpočtů kompenzaci nákladů vzniklých v důsledku poskytování této služby.

##### a) právní úprava veřejných zakázek v EU

Účelem evropských pravidel týkajících se zadávání veřejných zakázek je zajištění přeshraniční soutěže účastníků při zadávání veřejných zakázek tak, aby byl zajištěn *level-playing-field* pro všechny v úvahu přicházející dodavatele výrobků, prací nebo služeb v rámci celého vnitřního trhu. Pravidla mají zajistit rovné podmínky účasti bez ohledu na státní příslušnost potenciálního dodavatele v řízeních o zadání veřejné zakázky.<sup>1355</sup> Nový evropský rámec představují jednak obecně platná směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/18/ES ze dne 31. března 2004 o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na

---

*„2. Poskytovatel či poskytovatelé všeobecných služeb vedou ve svých vnitřních účetních systémech **oddělené účty s cílem zřetelně rozlišovat** mezi veškerými službami a produkty, které jsou součástí všeobecných služeb, a těmi, které jejich součástí nejsou. Toto oddělení účetnictví se použije jako **podklad při výpočtu čistých nákladů na všeobecné služby** prováděném členskými státy. Tyto vnitřní účetní systémy se zakládají na důsledně uplatňovaných a objektivně odůvodnitelných zásadách nákladového účetnictví.“ [zvýrazněno autorem]*

<sup>1352</sup> Srov. kap. 9.3.3 této disertační práce.

<sup>1353</sup> Čl. 7 odst. 3 první poštovní směrnice ve znění třetí poštovní směrnice.

<sup>1354</sup> Crew, Kleindorfer, 2009, 250.

<sup>1355</sup> Crew, Kleindorfer, 2009, 251.

stavební práce, dodávky a služby<sup>1356</sup>, a tzv. sektorová směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/17/ES ze dne 31. března 2004 o koordinaci postupů při zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb.<sup>1357</sup>

aa. použití na poštovní služby před plnou liberalizací

Podle stanovení bodu 28 odůvodnění sektorové směrnice se její právní režim bude vztahovat na zadávání poskytování poštovních a souvisejících služeb, jak jsou definovány v čl. 6 odst. 2 písm. b) této směrnice, přičemž tato definice zahrnuje jak rezervované, tak nerezervované poštovní služby.<sup>1358</sup> Sektorová směrnice stanoví některé přísné požadavky<sup>1359</sup> na zadávání veřejných zakázek v těchto sektorech jako reakce na ne vždy plně liberalizované trhy otevřené hospodářské soutěži, vzhledem k existenci podniku nebo podniků na takovém trhu, kterým členské státy udělily výlučná nebo zvláštní práva.<sup>1360</sup>

Přísnější pravidla a omezení však již dále nejsou ospravedlnitelná, a aplikují se „pouze“ pravidla stanovená v obecné směrnici, pokud došlo k plné liberalizaci daného určitého relevantního trhu. Z tohoto důvodu stanoví čl. 30 odst. 1, že pravidla sektorové směrnice se nepoužijí, „pokud je v členském státě, ve kterém má být činnost vykonávána, přímo vystavena hospodářské soutěži na trzích, na které není omezen přístup“. Podle odůvodnění směrnice<sup>1361</sup> přísluší posouzení splnění předpokladů Komisi. Pro oblast poštovních služeb je stanovena domněnka, že přístup na trh je neomezený, pokud členský stát provedl a uplatňuje předpisy Unie.<sup>1362</sup>

Aplikaci tohoto pravidla je možné demonstrovat na rozhodovací praxi Komise. Ve svém rozhodnutí ze dne 16. března 2007 vyhověla žádosti Dánska o neaplikaci sektorové směrnice při zadávání zakázek týkající se zajištění poskytování šestice služeb na šesti vymezených relevantních trzích, zahrnující mimo jiné kurýrní a expresní služby a některé mezinárodní zásilkové a balíkové služby.<sup>1363</sup> V odůvodnění Komise uvádí, že v důsledku

<sup>1356</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/18/ES ze dne 31. března 2004 o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby, Úř. věst. L 134/114 (dále také jen „obecná směrnice“).

<sup>1357</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/17/ES ze dne 31. března 2004 o koordinaci postupů při zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb, Úř. věst. L 134/1 (dále také jen „sektorová směrnice“).

<sup>1358</sup> Čl. 6 odst. 2 písm. b) zní:

„poštovními službami“: služby spočívající ve výběru, třídění, přepravě a dodávání poštovních zásilek. Tyto služby zahrnují:

- „vyhrazené poštovní služby“: poštovní služby, které jsou vyhrazené nebo mohou být vyhrazené na základě článku 7 směrnice 97/67/ES,
- „jiné poštovní služby“: poštovní služby, které nemohou být vyhrazené na základě článku 7 směrnice 97/67/ES [...].

<sup>1359</sup> V porovnání s obecnou směrnicí týkající se zadávání veřejných zakázek. Viz výše.

<sup>1360</sup> Crew, Kleindorfer, 2009, 252.

<sup>1361</sup> Srov. bod 40 odůvodnění sektorové směrnice.

<sup>1362</sup> V oblasti poštovních služeb jde o řádnou a včasnou implementaci povinností vyplývajících z přijatých poštovních směrnic.

<sup>1363</sup> Rozhodnutí Komise ze dne 16. března 2007 stanoví, že čl. 30 odst. 1 směrnice 2004/17/ES Evropského parlamentu a Rady o koordinaci postupů při zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb se aplikuje na určité kurýrní a balíkové služby v Dánsku, Úř. věst. 2007, L78/28.

řádně provedené poštovní směrnice existuje na těchto trzích dostačující stupeň hospodářské soutěže.<sup>1364</sup> To je potvrzeno skutečností, že tržní podíl operátora disponujícího zvláštními či výlučnými právy – Post Danmark – dosahuje na těchto trzích pouze 1% až 40%, přičemž dva největší konkurenti dosahují dohromady tržní podíl srovnatelný nebo větší, než drží Post Danmark.<sup>1365</sup>

O podobný skutkový stav šlo v případě žádosti Itálie o udělení výjimky z použití pravidel sektorové směrnice pro určité druhy expresní a kurýrních služeb.<sup>1366</sup> Komise rovněž posuzovala, zda došlo k řádné implementaci poštovní směrnice, počet a tržní sílu konkurentů Poste Italiane, a její tržní podíl na jednotlivých relevantních trzích.<sup>1367</sup> Tak, jako v případě Dánska, došlo Komise k závěru, že přístup na dané trhy je otevřen a existuje na nich dostatečný stupeň hospodářské soutěže. Rozhodla proto, že povinnosti vyplývající ze sektorové směrnice se neaplikují na vypisování veřejné soutěže o udělení kontraktu na poskytování těchto služeb.<sup>1368</sup>

Je – li vyloučena aplikace speciální sektorové směrnice, aplikují se pravidla obecné směrnice o zadávání veřejných zakázek<sup>1369 1370</sup>.

#### ab. použití na poštovní služby po plné liberalizaci

Odstraněním rezervované oblasti dojde v České republice k úplnému otevření poštovního trhu.<sup>1371</sup> V souvislosti se zajištěním poskytování všeobecných poštovních služeb předvídá třetí směrnice jiné, vůči soutěžnímu prostředí méně rušivé formy financování, pokud se ukáže, že poskytování těchto všeobecných služeb znamená pro pověřeného poskytovatele těchto služeb „nerovnou finanční zátěž“.<sup>1372</sup> Otázkou v plně liberalizovaném poštovním trhu zůstává, kdo má být tímto poskytovatelem všeobecných poštovních služeb, jaký bude mechanismus jeho výběru.<sup>1373</sup> Podle německého modelu liberalizace tato otázka prozatím nevyvstává, neboť koncepce německého poštovního zákona vychází z toho, že soutěžní úsilí držitelů poštovní licence, tedy mechanismy volného trhu, povede k poskytování vymezené univerzální služby v odpovídající kvalitě, žádný operátor není pověřen povinností poskytovat vymezenou univerzální službu.<sup>1374</sup>

<sup>1364</sup> Ibid., para 9.

<sup>1365</sup> Ibid.

<sup>1366</sup> Rozhodnutí Komise ze dne 30. dubna 2008 vyjímající expresní a kurýrní služby v Itálii z použití směrnice 2004/17/ES Evropského parlamentu a Rady o koordinaci postupů při zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb, Úř. věst. 2008, L132/18.

<sup>1367</sup> Ibid., para 8 an.

<sup>1368</sup> Ibid., para 11.

<sup>1369</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/18/ES ze dne 31. března 2004 o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby, Úř. věst. L 134/114.

<sup>1370</sup> Mader, EuZW 2004, 426.

<sup>1371</sup> V souladu s čl. 3 třetí poštovní směrnice k 1. lednu 2013.

<sup>1372</sup> Čl. 7 odst. 3 první poštovní směrnice ve znění třetí poštovní směrnice.

<sup>1373</sup> Crew, Kleindorfer, 2009, 256.

<sup>1374</sup> Gramlich, Politische Studien, Juli/August 2007, 103 an.

b) řešení pro Českou republiku

Dosavadní právní úprava v České republice se však zřejmě vydá jiným směrem. Ustanovení §19 poštovního zákona upravuje povinnost držitele poštovní licence zajistit všeobecnou dostupnost základních (univerzálních) služeb na celém území České republiky, přičemž o udělení licence na dobu určitou<sup>1375</sup> rozhoduje Český telekomunikační úřad na základě písemné žádosti podané na výzvu Úřadu zveřejněnou v poštovním věstníku<sup>1376, 1377</sup>. Po úplném otevření liberalizačního trhu bude nutné zajistit výběrové řízení poskytovatele univerzální služby v souladu s požadavky transparentnosti, nediskriminace a přiměřenosti.<sup>1378</sup>

Jsou – li splněny tyto požadavky, ponechává čl. 4 poštovní směrnice<sup>1379</sup> ve spojení s bodem 23 odůvodnění třetí poštovní směrnice možnost volby mechanismů zajištění poskytování univerzální služby:

- (i) poskytování univerzální služby tržními silami;<sup>1380</sup>
- (ii) určení poskytovatele/poskytovatelů univerzální služeb formou správního aktu;<sup>1381</sup>
- (iii) identifikace těch oblastí a služeb v rámci univerzální služby, které nemohou být poskytovány tržními silami zadávání jejich poskytování nákladově efektivním způsobem formou veřejných zakázek.

Směrnice rovněž ponechává široký prostor pro uvážení členských států týkající se geografického a organizačního členění poskytování univerzální služby. V úvahu přichází několik modelových variant:

- a. ustanovení jednoho podniku k poskytování všech segmentů univerzální služby na celém území členského státu;
- b. ustanovení více podniků pro celé území, přičemž každý z nich je povinen poskytovat určitou část segmentu univerzální služby na celém území;
- c. ustanovení více podniků pro vymezené jednotlivé části území, přičemž každý z nich je povinen poskytovat celý segment univerzálních služeb na jemu vymezeném území;

<sup>1375</sup> Na období nejvýše 5 let. Srov. ustanovení §20 odst. 3 poštovního zákona.

<sup>1376</sup> Srov. ustanovení §20 odst. 1 poštovního zákona.

<sup>1377</sup> Na základě výzvy k podávání žádostí o udělení licence pro období 1. ledna 2009 až 31. prosince 2012 zveřejněném v Poštovním věstníku ze dne 17. července 2008 rozhodl Český telekomunikační úřad o udělení licence České poště s.p. Žádná jiná společnost o udělení poštovní licence nepožádala.

<sup>1378</sup> Čl. 4 odst. 2 první poštovní směrnice ve znění třetí poštovní směrnice.

<sup>1379</sup> Ve znění třetí poštovní směrnice.

<sup>1380</sup> Současná německá právní úprava. Srov. ustanovení §11 německého poštovního zákona.

<sup>1381</sup> Současná britská právní úprava. Srov. rozhodnutí ministerstva průmyslu a obchodu z března 2001 o udělení povinnosti poskytovat univerzální službu na celém území Spojeného království společnosti *Royal Mail*. Case C-357/07, TNT Post UK Ltd. v. the Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs, Sb. SD 2009, I-3025, para 10.

- d. ustanovení více podniků pro vymezené jednotlivé části, přičemž každý z nich je povinen poskytovat určitou část segmentu univerzální služby na jemu vymezeném území.<sup>1382</sup>

Za zmínku rovněž stojí, že poslanec zpravodaj při jednání o návrhu třetí poštovní směrnice v Evropském parlamentu navrhoval odlišnou právní úpravu ustanovení o určení poskytovatele univerzální služby.<sup>1383</sup> Podle ní, „*pokud se žádný operátor nezaváže k poskytování univerzální služby bez požadavku vyrovnávací platby, členské státy jsou povinny použít pravidla pro zadávání veřejných zakázek za účelem výběru poskytovatele univerzální služby s vyrovnávací platbou*“. Podle navrhované změny by bylo určení poskytovatele univerzální služby v diskreční správním uvážení státní správy pouze tehdy, pokud by se určený podnik zavázal poskytovat univerzální službu bez nároku na vyrovnávací platbu. Jinak bylo nutné vyhlásit veřejnou soutěž.<sup>1384</sup>

I přes odmítnutí výše uvedeného návrhu se domnívám, že všechny tři možnosti představují plnohodnotné alternativy mechanismů zajištění poskytování univerzální poštovní služby, přičemž poštovní směrnici není nijak omezeno uvážení členského státu o tom, jaký z daných mechanismů zvolí. Na rozdíl od názorů *Frantiniho*<sup>1385</sup> se prozatím na příkladu Německa ukazuje, že i tržní síly jsou schopny zajistit poskytování celého spektra univerzální služby na celém území členského státu.<sup>1386</sup>

Členský stát může rovněž ustanovit jediného (nebo více) poštovního operátora pověřeného poskytováním univerzální služby ve formě rozhodnutí správním aktem. Tento postup upravuje současné znění ustanovení §20 českého poštovního zákona v podmínkách pouze částečně liberalizovaného trhu. Vzhledem k nesplnění čtvrtého kritéria *Altmark* testu a rizika nedovolené státní podpory ve formě překompensace ve smyslu čl. 107 odst. 1 Smlouvy FEU se bude státní opatření poskytující vyrovnávací platbu v tomto případě řídit pravidly stanovenými v Rozhodnutí Komise 2005/842/ES<sup>1387</sup>, popř. v Rámci Společenství z roku 2005<sup>1388</sup> jak uvedeno výše. Tento mechanismus je však v prostředí plně liberalizovaného trhu podle mého názoru nejméně v souladu s požadavky transparentnosti, nediskriminace a přiměřenosti stanovené v poštovní směrnici.<sup>1389</sup> Jde zejména o omezenou možnost kontroly rozhodnutí správního orgánu, jakož i o zřejmé tendence rozhodovat ve

<sup>1382</sup> Srov. bod 23 odůvodnění třetí poštovní směrnice.

<sup>1383</sup> Srov. návrh změn č. 2, návrh zprávy Evropskému parlamentu ze dne 12. března 2007.

<sup>1384</sup> Tento návrh byl nakonec zamítnut parlamentní komisí pro transport a turistiku (angl. *TRAN Committee*). Srov. k tomu *Crew, Kleindorfer*, 261, poznámka pod čarou č. 27.

<sup>1385</sup> In *Crew, Kleindorfer*, 257.

<sup>1386</sup> Vzhledem k tomu, že německý poštovní trh byl plně liberalizován teprve od 1. ledna 2008, bude pro podrobnou analýzu funkčnosti tohoto principu nutné uplynutí delšího časového období.

<sup>1387</sup> Srov. rozhodnutí Komise č. 2005/842/ES ze dne 28. prosince 2005 o použití čl. [106 odst. 2 Smlouvy FEU] na státní podporu ve formě vyrovnávací platby za závazek veřejné služby poskytované určitým podnikům pověřeným poskytováním služeb obecného hospodářského zájmu (oznámeno pod číslem K(2005) 2673), Úř. věst. L 312, 29. prosince 2005.

<sup>1388</sup> Srov. Rámec Společenství pro státní podporu ve formě vyrovnávací platby za závazek veřejné služby, Úř. věst. 2005, C 297/4 ze dne 29. listopadu 2005.

<sup>1389</sup> Čl. 4 odst. 2 první poštovní směrnice ve znění třetí poštovní směrnice.



prospěch dosavadního monopolního poštovního operátora, který byl ještě v nedávné době zvláštní formou státního podniku s přímou vazbou na státní správu.<sup>1390</sup>

Zmiňovaným požadavkům na určení poskytovatele univerzální služby odpovídá pochopitelně daleko lépe proces výběru formou veřejné soutěže.<sup>1391</sup> I přes v předchozí poznámce zmiňovaná rizika lze dospět k závěru, že v souladu s třetím kritériem *Altmark* testu, tj. stanovení ekonomicky nejvýhodnější nabídky<sup>1392</sup>, vede veřejná soutěž k zásadní minimalizaci rizika existence nedovolené státní podpory a s největší pravděpodobností povede k takovému výsledku, který narušuje hospodářskou soutěž v nejnižší možné míře.<sup>1393</sup> V hospodářském prostředí České republiky trvale kritizované nevládními organizacemi (např. Transparency International) a dalšími institucemi (naposled např. NERV) za mrhání s veřejnými prostředky, kde se podle studií udělí ročně veřejné zakázky za zhruba 400 miliard korun, přičemž až 35 miliard je podle odhadů vynaloženo zbytečně<sup>1394</sup>, je jediným možným řešením podle mého názoru právní úprava určení poskytovatele univerzální služby formou veřejného výběrového řízení.

Je ovšem otázkou, do jaké míry bude tento postup realizovatelný na čerstvě liberalizovaných poštovních trzích, zejména v případech, kdy je vybírán jediný poskytovatel, který má zajistit poskytování celého segmentu univerzálních služeb v nastavené kvalitě a na celém území členského státu.<sup>1395</sup>

Ustanovení §21 odst. 1 písm. c) stanoví, že poštovní licence na poskytování základních služeb může být udělena osobě, „*kteřá má technické, organizační, ekonomické a personální předpoklady k provozování služeb uvedených ve výzvě, včetně zajištění jejich všeobecné dostupnosti na celém území České republiky*“. Přestože je toto ustanovení velmi obecné a bude muset doznat změn v souvislosti s úpravou výběrového řízení poskytovatele univerzální služby na plně liberalizovaném poštovním trhu, lze již teď s jistotou říci, že soukromí poštovní operátoři budou mít značné problémy splnit veškerá kritéria kladená na takového poskytovatele, a tudíž vůbec možnost účastnit se řízení o zadání veřejné zakázky.

<sup>1390</sup> Za předpokladu, že dojde ve druhé polovině roku 2009 k plánované transformaci České pošty s.p. na akciovou společnost a její zprivatizování v letech následujících.

<sup>1391</sup> Přestože ani tento postup nemusí nutně zajišťovat dosažení ceny co nejbližší ceně tržní. Jak bylo již uvedeno výše, jedná se o úzce vymezené trhy, kde chybí v mnohých případech srovnání s trhem s rozvinutým soutěžním prostředím a s vysokým stupněm citlivosti změn v poptávce a nabídce. Vedle ekonomických kritérií pro zadání veřejné zakázky mohou veřejné instituce stanovit i neekonomická kritéria. V přelomovém rozhodnutí ve věci *Concordia Bus Finland C-513/99*, Sb. SD 2002, I-7213, para 53-57, Soudní dvůr rovněž judikoval, že veřejné instituce disponují volným uvážením stanovit v rámci zadávacího řízení i další kritéria, např. týkající se povinností vůči životnímu prostředí, neboť evropská směrnice nestanoví, že každé použité kritérium výběru musí být nutně ekonomické povahy. Soudní dvůr však dále stanovil, že tato neekonomická kritéria mohou být vzata v úvahu pouze tehdy, jsou – li ve vztahu s předmětem zakázky, neumožňují zadavateli neomezenou svobodu volby dodavatele, jsou výslovně zmíněna v zadávací dokumentaci a jsou v souladu se základními principy Unie, zejména s principem nediskriminace. Srov. para 58-69 uvedeného rozhodnutí. K tomu dále *Crew, Kleindorfer*, 259.

<sup>1392</sup> Tímto způsobem se interpretuje nejasné znění třetího kritéria *Altmark* testu. Srov. v souvislosti s čl. 55 sektorové směrnice. K tomu dále *Crew, Kleindorfer*, 259.

<sup>1393</sup> Srov. podrobnou analýzu in *Gromnicka*, EPL 2005, 425 an.

<sup>1394</sup> Srov. nejnovější studie Transparency International CR. K tomu více na internetovém serveru [www.idnes.cz](http://www.idnes.cz), článek ze dne 17. září 2009 „*Šetří se vsude. Jen na veřejných zakázkách rozhazuje stát dál.*“

<sup>1395</sup> *Crew, Kleindorfer*, 257.

V první řadě jde o požadavek existence celostátní poštovní sítě. Vzhledem k vysokým časovým a finančním nákladům není zřejmé, zda je takový požadavek splnitelný ze strany soukromých operátorů. I když tyto většinou deklarují existenci celostátní doručovací sítě<sup>1396</sup>, jde rovněž o vybudování a udržování celostátní sítě sběrných míst, a to nejenom pro standardní poštovní zásilky, ale i doporučené a balíkové služby, jakož i některé finanční služby, které v České republice rovněž náležejí do základní (univerzální) služby.<sup>1397</sup> V současné době má držitel poštovní licence ještě další povinnosti zajišťování zvláštních služeb, vyplývající ze zvláštních zákonů, např. vybírání rozhlasových a televizních poplatků a vedení s tím spojené evidence poplatníků<sup>1398</sup>, zprostředkování výplaty dávek důchodového pojištění v hotovosti<sup>1399</sup> nebo výkon činnosti kontaktního místa veřejné správy<sup>1400, 1401</sup>. Je rovněž otázkou, do jaké míry budou soukromí poštovní operátoři schopni dostát požadavkům kvality, zejména rychlosti a spolehlivosti doručování na celém území republiky.<sup>1402</sup> I v tomto případě má Česká pošta s.p. výhodu zkušeností v řádech desetiletí s vypracováním distribučního a logistického systému.

Určitém dále diskutovaným řešením této situace by mohlo být zajištění nediskriminačního přístupu soukromých poštovních operátorů do veřejné poštovní sítě, kdy by se prokázání uzavření smlouvy s vlastníkem infrastruktury považovalo za splnění výše uvedených podmínek, popř. vytváření konsorcií několika soukromých poštovních operátorů, které by se společně výběrového řízení zúčastnili.<sup>1403</sup> Dále by muselo zřejmě dojít k oddělování závazků poskytování poštovních služeb v rámci udělené poštovní licence a ostatních služeb (výplaty důchodů, kontaktní místa veřejné správy apod.). Řešením by mohlo i být rozčlenění území členského státu na několik oblastí a ustanovit více poskytovatelů univerzální služby, z nichž každý bude mít povinnost obstarávat univerzální službu v dané oblasti. Tento postup by umožňoval snížení nároků na rozsah a náklady budování poštovní sítě, a tudíž zpřístupnění soutěže vícero účastníkům. V tomto případě však bude nutné posoudit efektivnost a náklady takového systému, neboť by musela být zajištěna interoperabilita mezi jednotlivými poskytovateli univerzální služby, jakož i dopady na úspory

<sup>1396</sup> Srov. např. webové stránky společnosti Mediaservis s.r.o. na <http://www.mediaservis.cz>.

<sup>1397</sup> Např. vyplácení a přijímání poštovních poukazů. Srov. tabulka č. 4 v Přílohách této disertační práce.

<sup>1398</sup> V rozsahu zákona č. 348/2005 Sb., o rozhlasových a televizních poplatcích a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>1399</sup> Podle zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>1400</sup> Podle zákona č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>1401</sup> Srov. stanovení požadavků na udělení poštovní licence v Poštovním věstníku ČTÚ č. 7 ze dne 28. července 2008.

<sup>1402</sup> Např. výše zmiňovaný požadavek uvedený v poštovní licenci pro Českou poštu s.p. pro období 2009-2012 týkající se povinnosti doručit do druhého dne 91% listovních zásilek v roce 2009, přičemž každý následující rok se tato norma zvýší o další procento, tj. cca 7 milionů zásilek. Srov. internetový server [www.financnioviny.cz](http://www.financnioviny.cz) ze dne 8. prosince 2008. Článek je dostupný na [http://www.financnioviny.cz/zpravy/ctu-udelil-ceske-poste-licenci-do-roku-2012/348714&id\\_seznam=7070](http://www.financnioviny.cz/zpravy/ctu-udelil-ceske-poste-licenci-do-roku-2012/348714&id_seznam=7070).

<sup>1403</sup> Srov. dále v kapitole této disertační práce Přístup do veřejné poštovní sítě.

z rozsahu, tedy systému, který směřuje proti principu jediné celostátní infrastruktury tzv. přirozeného monopolu pro poskytování univerzální služby.<sup>1404</sup>

### 9.3.4.2 Křížové subvencování

V souvislosti s postupným otevíráním poštovního trhu se dostávala postupně do popředí otázka posouzení tzv. křížového subvencování.<sup>1405</sup> Při existenci vyhrazené monopolní oblasti na straně jedné a již liberalizované oblasti na straně druhé může docházet ze strany takového monopolu ke snaze nabízet liberalizované služby pod úrovní jejich objektivně stanovených skutečných nákladů za účelem vytlačení ostatních podniků z liberalizovaného trhu.<sup>1406</sup> Zisky vygenerované v monopolní oblasti pak využívá ke krytí ztrát vzniklých použitím této cenové strategie.

Tuto situaci je však nutné odlišovat od situace, která je v oblasti poštovních služeb nejen povolená, ale i nezbytná, obsahuje – li vymezení všeobecných poštovních služeb členského státu požadavek poskytování dané univerzální služby za jednotnou tarifní cenu na celém území bez ohledu na různorodost nákladů v důsledku odlišných geografických, povětrnostních a dalších podmínek<sup>1407, 1408</sup>. V tomto případě rovněž dochází k subvencování cen poštovní služby poskytované v neprofitabilní oblasti ze zisků z profitabilních (městských) oblastí, tedy z jednoho geograficky vymezeného relevantního trhu do jiného.<sup>1409</sup>

#### 9.3.4.2.1 Současná evropská právní úprava

Evropská právní úprava v první poštovní směrnice neupravovala vůbec problematiku křížového subvencování. Teprve vzrůstající počet stížností<sup>1410</sup> proti těmto praktikám poštovních monopolů, které brzdily proces otevírání poštovních trhů, došlo druhou poštovní směrnicí k doplnění čl. 12, jehož šestá odrážka nově zní:

*„křížové dotace všeobecné poštovní služby nespádající do vyhrazené oblasti z příjmů služeb spadajících do vyhrazené oblasti jsou zakázány, kromě případů, kde je to nezbytné ke splnění specifických povinností všeobecné poštovní služby uložených v oblasti hospodářské soutěže; kromě členských států, kde neexistují vyhrazené služby, přijmou národní regulační orgány opatření k tomuto účelu a informují o nich Komisi.“*

<sup>1404</sup> To znamená nejvyšší efektivita a úspora nákladů je dosahována při existenci jediné monopolní doručovací sítě. Srov. však dále úvahy, které nepovažují veřejnou poštovní síť za přirozený monopol. K argumentům podrobně srov. *Crew, Kleindorfer, 2006, 165 an.*

<sup>1405</sup> Srov. např. rozhodnutí Komise ze dne 20. března 2001, Úř. věst. 2001, L 125/27 týkající se křížového subvencování Deutsche Post AG.

<sup>1406</sup> *Held, 98.*

<sup>1407</sup> Srov. Příloha I část A první poštovní směrnice ve znění třetí poštovní směrnice.

<sup>1408</sup> Podrobně k tomu *Hancher, Sierra, CMLR 1998, 905.*

<sup>1409</sup> Srov. para 3.2 Sdělení Komise o použití pravidel hospodářské soutěže na poštovní odvětví a o posouzení některých opatření států týkajících se poštovních služeb, Úř. věst. 1998, 98/C39/02.

<sup>1410</sup> Srov. např. výše uvedené řízení Komise vůči Deutsche Post AG zahájené 7. července 1994 společností UPS.

Z ekonomického pohledu je křížové subvencování dáno tehdy, pokud na jedné straně nepostačují příjmy z určité služby ke krytí jejích specifických nákladů, tzv. inkrementálních nákladů (angl. *incremental costs*) a na druhé straně existuje služba, u které příjmy z této služby převyšují tzv. *stand-alone* náklady (angl. *stand-alone costs*).<sup>1411</sup> Vysoká ziskovost poskytování druhé služby daná příjmy převyšující *stand-alone costs* ukazuje zdroj křížového subvencování, zatímco ztráty u poskytování první služby v důsledku nepokrytí inkrementálních nákladů ukazují na cíl takového subvencování.<sup>1412</sup> Jinými slovy dochází podle Sdělení Komise<sup>1413</sup> k případům křížového subvencování tehdy, pokud podnik náklady jemu vzniklé v určitém geograficky nebo výrobkově vymezeném relevantním trhu plně nebo z části přenáší na jiný geograficky nebo výrobkově vymezený relevantní trh. Např. v rozhodnutí ve věci Deutsche Post AG<sup>1414</sup> šlo o tvrzené křížové subvencování pomocí finančních zdrojů získaných ze zdrojového trhu (rezervovaná oblast vyhrazených poštovních služeb jako jeden výrobkově vymezený relevantní trh) směřující do liberalizovaného trhu balíkových doručovacích služeb pro komerční účely (druhý výrobkově vymezený relevantní trh).<sup>1415</sup>

Pro posouzení existence křížového subvencování se v zásadě využívají metody výpočtu inkrementálních nákladů a *stand-alone* nákladů.

a) *incremental cost test*

Podle tohoto testu je nutné posoudit, jaké dodatečné náklady (tzv. inkrementální náklady) vzniknou, má-li být za podmínek existence hospodářské soutěže poskytnuta sekundární služba dodatečně k již existující a poskytované primární službě<sup>1416</sup> Inkrementální náklady zahrnují jak fixní náklady související se sekundární službou, tak související variabilní náklady.<sup>1417</sup> Nepřípustné křížové subvencování je dáno tehdy, pokud výnosy z poskytnuté sekundární služby leží pod úrovní průměrných inkrementálních nákladů na poskytnutí této služby.<sup>1418</sup> Pokud příjmy ze sekundární činnosti leží nad úrovní průměrných inkrementálních nákladů, nedochází ke křížovému subvencování sekundární aktivity z příjmů primární

<sup>1411</sup> Tedy vymezené, od ostatních nákladů izolované náklady, které je nutné vynaložit na poskytování dané služby. Srov.

<sup>1412</sup> Rozhodnutí Komise ze dne 20. března 2001, Úř. věst. 2001, L 125/27 týkající se křížového subvencování Deutsche Post AG, para 26 až 29.

<sup>1413</sup> Sdělení Komise o použití pravidel hospodářské soutěže na poštovní odvětví a o posouzení některých opatření státu týkajících se poštovních služeb, Úř. věst. 1998, 98/C39/02, para 39/10, 3.2.

<sup>1414</sup> Rozhodnutí Komise ze dne 20. března 2001, Úř. věst. 2001, L 125/27 týkající se křížového subvencování Deutsche Post AG.

<sup>1415</sup> Ibid., para 5, 26 an.

<sup>1416</sup> *Eilmansberger*, RIW 2001, 904; *Abbamonte*, ELRev. 1998, 416.

<sup>1417</sup> *Platt*, 37.

<sup>1418</sup> Ibid.

aktivity.<sup>1419</sup> V prvním kroku je nutné posoudit, která služba či aktivita je sekundární a která primární, přičemž primární aktivita nese společné náklady.<sup>1420</sup> Aby došlo k vyloučení znehodnocení takového výpočtu například z důvodů prováděných investic a zhodnocení, je nutné posuzovat dlouhodobé inkrementální náklady.<sup>1421</sup>

b) *stand-alone cost test*

V rámci křížového subvencování je rovněž možné posuzovat hypotetické náklady, které by vznikly, kdyby docházelo k plně izolovanému poskytování primární služby a izolovanému poskytování sekundární služby.<sup>1422</sup> Takto hypoteticky odhadnuté náklady jsou poměřovány s cenou, která je za takovou službu účtována.<sup>1423</sup> Křížové subvencování je dáno, pokud je daná služba poskytována za nižší cenu, než jsou náklady na její poskytnutí.<sup>1424</sup> Klade se tak hypotetická otázka, jaké náklady by musel daný podnik činný na daném trhu vynaložit, aby mohl danou službu na tomto trhu poskytovat.<sup>1425</sup> Tímto způsobem však dochází ke zjednodušení, neboť výpočet hypotetických nákladů je založen na tržních cenách a nezohledňuje specifika konkrétního podniku. Vystává rovněž otázka, jak posoudit ceny, pokud pro danou službu neexistuje otevřený konkurenční trh, což bude většinou případ právě rezervovaných poštovních služeb.<sup>1426</sup>

Kromě toho přistupuje k vyšetřování i skutečnost, že právě monopolní poštovní operátor podezřelý z křížového subvencování má daleko podrobnější informace o svých nákladech a jejich struktuře než potenciální stěžovatel nebo vyšetřující orgán (Český telekomunikační úřad nebo Úřad na ochranu hospodářské soutěže<sup>1427</sup>)<sup>1428</sup>. To je jeden z důvodů obtížnosti získávání důkazů existence křížového subvencování, neboť neaktivní spolupráce a oddalovací taktika poštovního monopolu v podstatě znamená rozsáhlý náklad časových a lidských zdrojů a řízení se táhne několik let bez hmatatelného výsledku.<sup>1429</sup>

<sup>1419</sup> *Hancher, Sierra*, CMLR 1998, 907.

<sup>1420</sup> *Ibid.*

<sup>1421</sup> Tyto náklady představují náklady, které vznikají v důsledku rozšíření nabízeného sortimentu o sekundární službu poté, co byly uskutečněny potřebné investice na přizpůsobení poskytování sekundární služby a vytvořeno nové optimum, tedy proces poskytování obou služeb za minimální náklady. *Platt*, 37.

<sup>1422</sup> *Abbamonte*, ELRev. 1998, 416.

<sup>1423</sup> *Hancher, Sierra*, CMLR 1998, 907

<sup>1424</sup> *Ibid.*

<sup>1425</sup> *Eilmansberger*, RIW 2001, 904.

<sup>1426</sup> Srov. podrobněji *Platt*, 38.

<sup>1427</sup> Jejich působnost se v oblasti regulace poštovních služeb částečně překrývá, na což reagovaly oba úřady vypracováním společného Memoranda o spolupráci mezi Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže a Českým telekomunikačním úřadem ze dne 24. ledna 2001, dostupné na [http://www.compet.cz/fileadmin/user\\_upload/Sekce\\_HS/MemCTU.pdf](http://www.compet.cz/fileadmin/user_upload/Sekce_HS/MemCTU.pdf).

<sup>1428</sup> *Hancher, Sierra*, CMLR 1998, 907.

<sup>1429</sup> Srov. výše řízení zahájené proti České poště s.p. již v roce 2004, před Komisí vedené pod spisovou značkou č.j. COMP/39.231, dosud neukončeno, před Českým telekomunikačním úřadem č.j. 31328/05-611, před Úřadem na ochranu hospodářské soutěže P 402/03-1717/04-ORP. Všechna řízení prozatím bez výsledku.

#### 9.3.4.2.2 *Postoj Soudního dvora*

Výše analyzovaná rozhodnutí v poštovních věcech *Corbeau*<sup>1430</sup>, *Deutsche Post*<sup>1431</sup> a *TNT Traco*<sup>1432</sup> se týkala právní posouzení národních právních úprav, které měly zajišťovat poštovním operátorům pověřeným poskytováním služeb obecného hospodářského zájmu, dostačující příjmy k tomu, aby bylo zajištěno poskytování těchto služeb, zejména s ohledem na jejich slučitelnost s čl. 106 Smlouvy FEU.<sup>1433</sup> Nepřímo Soudní dvůr rovněž připustil křížové subvencování jako formu financování zvláštního úkolu slučitelnou s ustanovením čl. 106 odst. 2.<sup>1434</sup>

Ve všech třech rozhodnutích Soudní dvůr dospěl výkladem čl. 106 odst. 2 k názoru, že členské státy disponují širokým prostorem k uvážení týkající se rovněž organizace finančních mechanismů zajišťujících financování podniku pověřeného zvláštním úkolem.<sup>1435</sup> Přitom jsou však vázány dvěma omezeními: (i) finanční prostředky musí být nezbytné k zajištění poskytování daných služeb a (ii) rozvoj obchodu nesmí být dotčen v míře, která by byla v rozporu se zájmem Unie.<sup>1436</sup> Proto ani křížové subvencování není jako takové v rozporu s ustanoveními Smlouvy FEU. Porušením Smlouvy je však financování predátorských cen prostřednictvím křížového subvencování, jejichž cílem je zamezení vstupu nových operátorů na trh, nebo vytlačení či způsobení finanční újmy operátorům, kteří již na trhu působí s cílem udržení či posílení vlastní tržní moci.<sup>1437</sup>

#### 9.3.4.2.3 *Právní kvalifikace křížového subvencování*

Nejsou – li splněny podmínky evropského práva pro použití výjimky podle čl. 106 odst. 2, je křížové subvencování v rozporu s evropskými soutěžními pravidly. V naprosté většině případů se bude jednat o zneužití dominantního postavení podle čl. 102 Smlouvy FEU nebo evropských pravidel zákazu státních podpor.<sup>1438</sup>

<sup>1430</sup> Case C-320/91, *Corbeau*, Sb. SD 1993, I-2533.

<sup>1431</sup> Case, C-147 & 148/1997, *GZS and Citicorp v Deutsche Post*, Sb. SD 2000.

<sup>1432</sup> Case C-340/99, *TNT Traco v Posta Italiana*, Sb. SD 2001, I-4109.

<sup>1433</sup> *Grave*, EuZW 2001, 709.

<sup>1434</sup> Case C-320/91, *Corbeau*, Sb. SD 1993, I-2533, para 16-17.

<sup>1435</sup> *Grave*, EuZW 2001, 710.

<sup>1436</sup> *Ibid.*

<sup>1437</sup> *Ibid.*, 710.

<sup>1438</sup> *Platt*, 57, 165.

a) *posouzení křížového subvencování podle čl. 102*

V tomto případě existuje situace, ve které poštovní operátor disponuje na primárním relevantním trhu monopolním nebo dominantním postavením.<sup>1439</sup> Protisoutěžní chování tohoto monopolu (tedy křížové subvencování) směřuje své účinky do sekundárního relevantního trhu, na kterém však daný poštovní operátor nemusí držet monopolní nebo dominantní tržní podíl.<sup>1440</sup> Účinky tohoto protisoutěžního chování směřují na sekundárním trhu k upevnění tržní pozice na tomto trhu, nebo ke snaze získat dominantní postavení na tomto trhu.<sup>1441</sup> Podle stálé judikatury Soudního dvora je možné aplikovat ustanovení čl. 102, existuje-li dominantní postavení na jednom relevantním trhu, přičemž zneužití dominantního postavení je páčáno na odděleném, nicméně navazujícím relevantním trhu, na kterém protiprávně jednající podnik nemá dominantní postavení.<sup>1442</sup> Tento názor Soudního dvora není v literatuře plně přijímán.<sup>1443</sup> Jde zejména o podmínku navazujícího nebo sousedního trhu, která má sloužit k zamezení bezbřehého rozšíření použití čl. 102 Smlouvy FEU.<sup>1444</sup> Proti tomu však hovoří znění čl. 102 Smlouvy FEU, které takový předpoklad použití čl. 102 nestanoví. Dále je argumentováno, že jediným kritériem pro použití čl. 102 by mělo být, zda monopolní nebo dominantní podnik svoji tržní moc na jednom relevantním trhu využívá v rozporu s pravidly hospodářské soutěže na jiném relevantním trhu, přičemž taková situace je možná na jakémkoliv trhu, a nikoliv pouze na navazujícím nebo sousedním trhu.<sup>1445</sup> K použití čl. 102 by tak mělo postačovat zjištění kauzality mezi jednáním mezi existencí dominantního postavení a jeho zneužitím, které na jiném trhu vyvolává zvláštní potenciál pro narušení hospodářské soutěže.<sup>1446</sup>

Při posuzování protiprávnosti křížového subvencování je dále také nutné posoudit, do jaké míry může být křížové subvencování posuzováno jako zneužití dominantního postavení, neboť je zřejmé, že některé formy křížového subvencování jsou běžnými přípustnými obchodními praktikami, jejichž prostřednictvím se podniku buď snaží etablovat na novém trhu, nebo se snaží zachovat dosažený tržní podíl.<sup>1447</sup> Z judikatury a evropské praxe týkající se rovněž oblasti poštovního práva však vyplývá, že podniky, které drží dominantní

<sup>1439</sup> V současné právní úpravě se jedná o relevantní trh poštovních služeb, které jsou vyhrazeny národnímu poštovnímu operátoru. Na těchto trzích je poštovním monopolem.

<sup>1440</sup> *Hancher, Sierra*, CMLR 1998, 912.

<sup>1441</sup> *Ibid.*

<sup>1442</sup> Case C-333/94 P, *Tetra Pak II*, Sb. SD 1996, I-5951, 6008, para 27-31. Podrobněji ke skutkovému stavu in *Platt*, 173. Srov. také case C-62/86, *Akzo*, Sb. SD 1991, I-3359.

<sup>1443</sup> *Levy*, ECLR 1995, 107.

<sup>1444</sup> *Levy*, CMLR 1995, 107, *Schröter, Jakob, Mederer*, komentář k čl. 82, para 164.

<sup>1445</sup> *Platt*, 179.

<sup>1446</sup> *Ibid.*, 180.

<sup>1447</sup> *Hancher, Sierra*, CMLR 1998, 912, rovněž *Mestmäcker, Schweitzer*, 883, para 35.

postavení, nemohou používat některé formy křížového subvencování, které jsou přípustěny u podniků bez tohoto dominantního postavení.<sup>1448</sup>

aa. tzv. *Akzo doktrína*

Křížové subvencování slouží zejména oslabování tržní pozice konkurentů na trhu formou predátorských cen, tedy cen výrobků nebo služeb stanovených pod úroveň nákladů na jejich poskytování.<sup>1449</sup> Podle *Akzo doktríny* vyvinuté judikaturou Soudního dvora jsou ceny považovány za predátorské a tedy v rozporu s čl. 102 Smlouvy FEU, pokud jsou stanoveny pod úrovní průměrných variabilních nákladů.<sup>1450</sup>

*„Ceny pod úrovní průměrných variabilních nákladů (tedy ty, které se mění v závislosti na množství produkováných jednotek), s jejichž pomocí podnik s dominantním postavením usiluje o eliminaci konkurence, musí být považovány za zneužití. Dominantní podnik nesleduje použitím takových cen jiný zájem než eliminaci konkurentů, aby byl poté schopen zvýšit ceny využívajícíe k tomu své monopolní postavení, protože každý prodej generuje ztrátu, jmenovitě celkovou výši fixních nákladů (tedy těch nákladů, které zůstávají stejné bez ohledu na množství produkováných jednotek), jakož přinejmenším část variabilních nákladů vztahujících se k produkováné jednotce.“<sup>1451</sup>*

Ke vztahu mezi celkovými náklady a celkovými variabilními náklady Soudní dvůr dále judikoval:

*„Dále ceny pod průměrnými celkovými náklady, tedy fixní náklady plus variabilní náklady, avšak nad úrovní průměrných variabilních nákladů, musí být považovány za zneužití [ve smyslu čl. 102 Smlouvy, pozn. aut.] pokud jsou stanoveny jako část plánu směřujícího k eliminaci konkurence. Takové ceny mohou z daného trhu vytlačovat podniky, které jsou pravděpodobně stejně efektivní jako je dominantní podnik ale které, v důsledku jejich omezených finančních zdrojů, nejsou schopny odolat soutěži namířené proti nim.“<sup>1452</sup>*

Z uvedené *Akzo doktríny* vyplývá, že ceny stanovené pod úrovní průměrných celkových nákladů, ale nad úrovní průměrných variabilních nákladů jsou v rozporu s čl. 102 pouze, je-li prokázán protisoutěžní úmysl. Naopak ceny stanovené nad úrovní průměrných celkových nákladů jsou v souladu s právem.<sup>1453</sup>

<sup>1448</sup> Case C-333/94 P, Tetra Pak II, Sb. SD 1996, I-5951, 6008, para 27-31; case T-175/99, UPS, Sb. SD 2002, II-1915 an.

<sup>1449</sup> *Najork*, 54 an.

<sup>1450</sup> Case C-62/86, *Akzo*, Sb. SD 1991, I-3359.

<sup>1451</sup> *Ibid.*, para 71.

<sup>1452</sup> *Ibid.*, para 72.

<sup>1453</sup> *Hancher, Sierra*, CMLR 1998, 915.



V řízení o prokázání křížového subvencování tedy musí žalobce (poškozený podnik) prokázat domněnku, že nákladově efektivní konkurent dominantního podniku je poškozován v důsledku cenové strategie použité tímto dominantním podnikem. Musí tedy prokázat, že:

- (i) ve světle *Akzo* doktríny je nákladově efektivním operátorem;
- (ii) přesto dominantní (monopolní) podnik poskytuje služby nebo nabízí výrobky za nižší ceny;
- (iii) v důsledku cenové strategie dominantního podniku jsou mu způsobeny ztráty (kauzální link).

Za těchto okolností je prokázáno, že cenová strategie dominantní firmy eliminuje nebo neutralizuje efektivního konkurenta a je tudíž v rozporu se soutěžním právem.<sup>1454</sup> Jak už jsem však uvedl výše, získání průkazných důkazů bude mnohdy jak pro konkurenta, tak pro vyšetřující soutěžní a jiné orgány velice problematické, neboť nedisponují tak podrobnými informacemi o existenci a struktuře nákladů jako dominant sám.

Přípustnou obranou dominantního podniku by bylo prokázání, že tento je nákladově efektivnější než konkurence, což mu v důsledku úspor v nákladech (např. z důvodů vyšší produktivity práce, nebo vyšší produktivity doručovací sítě) umožňuje stlačit cenu pod úroveň cen nabízených jeho konkurencí.<sup>1455</sup>

#### ab. diskriminace zákazníků

Čl. 102 Smlouvy FEU v rámci křížového subvencování však zakazuje rovněž použití diskriminační cenové strategie vůči dodavatelům, odběratelům nebo zákazníkům, kteří stojí vzájemně v konkurenčním vztahu.<sup>1456</sup> Jinými slovy je soudní judikaturou stanoveno, že k cenové diskriminaci nedochází, pokud cena za poskytnutou službu účtovaná dominantním podnikem jednomu zákazníkovi musí být podobná ceně účtované jinému zákazníkovi, který je v konkurenčním vztahu k prvnímu, ledaže existují objektivní nákladové faktory, které ospravedlňují rozdílnost ceny.<sup>1457</sup> Jde v přeneseném slova smyslu rovněž o křížové subvencování ve vertikálním vztahu, pokud ztráty v důsledku příliš nízké ceny jsou vyrovnávány z příjmu od jiného zákazníka, kterému je účtována vyšší cena.

---

<sup>1454</sup> Ibid. 919.

<sup>1455</sup> Ibid.

<sup>1456</sup> *Wälbröck*, 147 an.

<sup>1457</sup> Case C-333/94 P, *Tetra Pak II*, Sb. SD 1996, I-5951, 6008, para 165.

ac. problematika společných nákladů

Výše analyzovaný model křížového subvencování posuzovaný doktrínou *Akzo*, je však v porovnání s realitou zjednodušený a pro problematiku poskytování poštovních služeb ne vždy plně aplikovatelný. Problém totiž představují tzv. společné náklady (angl. *common costs*), tedy náklady, které jsou společné více poskytovaným službám. Společné náklady vícero služeb se mohou týkat jak fixních tak variabilních nákladů (zejména náklady na infrastrukturu)<sup>1458</sup>, přičemž v rámci jednoho podniku je mnohdy velice obtížné přiřadit určité náklady, nebo jejich část určité poštovní službě.

V oblasti poštovních služeb půjde zejména o náklady na udržování a rozvoj poštovní sítě, náklady sběru a třídění zásilek. Bude obtížné posoudit, jaká poměrná část těchto nákladů se týká doručování zásilek z vyhrazené a jaká z nevyhrazené oblasti, neboť např. žádný poštovní operátor nebude posílat do stejného místa doručení zvlášť doručovatele se zásilkou z rezervované oblasti a jiného doručovatele se zásilkou z nerezervované oblasti.

ad. oblast poštovních trhů

Na částečně liberalizovaných poštovních trzích půjde zejména o posouzení přípustnosti tzv. predátorských cen, tedy situace naznačené výše, kdy ceny pod úrovní průměrných inkrementálních nákladů směřují k oslabení nebo vytlačení konkurence z liberalizovaného trhu poštovních služeb.<sup>1459</sup> Na základě analýzy výše uvedených pravidel můžeme shrnout následující. Křížové subvencování cen mezi službami poskytovanými ve vyhrazené oblasti a službami poskytovanými na liberalizovaném trhu je v souvislosti se závěry analýzy *Hanchera* považováno za uplatňování predátorských cen v rozporu s čl. 102 Smlouvy, jsou splněny následující předpoklady:

- (i) veřejný poštovní operátor je činný v rezervované oblasti jako monopol a v liberalizovaném trhu jako jeden ze soutěžitelů;
- (ii) jeho konkurent, soukromý poštovní operátor,<sup>1460</sup> prokáže
  - o buď, že stanovené ceny poštovního monopolu v liberalizované oblasti jsou pod úrovní jeho průměrných variabilních nákladů,
  - o nebo prokáže existenci následujících tří kritérií:
    - \* že je nákladově efektivním operátorem v konkurenční prostředí ve smyslu judikatury *Akzo*,

<sup>1458</sup> *Hancher, Sierra*, CMLR 1998, 916.

<sup>1459</sup> Podrobně k ekonomickým teoriím stanovení existence predátorských cen srov. *Hancher, Sierra*, CMLR 1998, 913 an.

<sup>1460</sup> Nebo státní orgán v rámci zahájeného vyšetřování existence protisoutěžního jednání.

- \* že ceny účtované poštovním monopolem jsou stejné nebo nižší než jeho ceny,
  - \* že jsou mu způsobovány ztráty v důsledku uplatňované cenové strategie monopolu.
- (iii) Poštovní monopol není schopen prokázat,
- o buď, že jím stanovené ceny za liberalizované poštovní služby jsou nad úrovní hypotetických „stand-alone“ nákladů, čímž dochází v podstatě k vyvrácení důkazu žalobce, že je tento jako soukromý poštovní operátor nákladově efektivní,
  - o anebo, že jím stanovené ceny jsou nad úrovní průměrných celkových nákladů, jejichž přerozdělení, přiřazení a výpočet, zejména co se týče tzv. společných nákladů, je založené na dodržování objektivních pravidel stanovených právními předpisy<sup>1461</sup> <sup>1462</sup>.

Přestože soudní judikatura od rozhodnutí ve věci *Corbeau*<sup>1463</sup> připustila křížové subvencování jako jednu z forem financování poskytování univerzální služby, takové financování musí respektovat pravidla evropského rámce stanovené výše. Druhá poštovní směrnice doplnila do ustanovení čl. 12 právní úpravu podle, které je křížové subvencování nevyhrazených služeb z příjmů získaných z vyhrazené oblasti v zásadě zakázané, „*kromě případů, kde je to nezbytné ke splnění specifických povinností všeobecné poštovní služby uložených v oblasti hospodářské soutěže*“.<sup>1464</sup>

Toto pravidlo odkazuje na splnění předpokladů použití výjimky čl. 106 odst. 2 Smlouvy a ospravedlňuje tak použití tohoto mechanismu financování, který má negativní účinky na kvalitu a intenzitu hospodářské soutěže, pokud pověřený podnik nemůže poskytovat tyto služby „*za ekonomicky přijatelných podmínek*“ ve smyslu judikatury *TNT Traco*.<sup>1465</sup> Důkazní břemeno splnění předpokladů pro použití výjimky čl. 106 odst. 2 však leží na pověřeném podniku, který se jí dovolává, resp. daném členském státu.<sup>1466</sup>

Podobně Soudní dvůr judikoval i ve výše zmiňovaném případě remailovaných zásilek ve věci *Deutsche Post AG* kde uvedl, že splnění předpokladů použití výjimky je dáno, pokud služby obecného hospodářského zájmu nemohou být poskytovány za finančně vyvážených podmínek, protože pověřený podnik za poskytované služby nedostává příjem kryjící náklady

<sup>1461</sup> Srov. zejména evropskou úpravu v transparenční směrnici, jakož i požadavky stanovené v čl. 12 an. první poštovní směrnice ve znění druhé poštovní směrnice.

<sup>1462</sup> Srov. shrnutí výsledků analýzy in *Hancher, Sierra*, CMLR 1998, 926.

<sup>1463</sup> Case C-320/91, *Corbeau*, Sb. SD 1993, I-2533, para 19.

<sup>1464</sup> Srov. čl. 12 první poštovní směrnice poslední odrážka ve znění druhé poštovní směrnice.

<sup>1465</sup> C-340/99, *TNT Traco v Posta Italiana*, Sb. SD 2001, I-4109, para 54.

<sup>1466</sup> Srov. závěry předchozích kapitol.

za jejich poskytování.<sup>1467</sup> V takovém případě by bylo možné ospravedlnit systém křížového subvencování mezi vyhrazeným a nevyhrazeným sektorem.<sup>1468</sup>

ae. rozhodovací praxe Komise

Obě formy zneužití dominantního postavení byly řešeny v rozhodovací praxi Komise v řízení proti Deutsche Post AG.<sup>1469</sup> Řízení bylo zahájeno na základě stížnosti podané společností United Parcel Service (UPS), která poskytovala v Německu doručovací služby obchodních balíků. Podle jeho tvrzení využívala Deutsche Post AG své příjmy získané v rezervované oblasti doručování poštovních zásilek pro financování ztrát na trhu doručování obchodních balíků poskytované za ceny, které nepokrývaly náklady za tyto služby. Na základě této strategie měla být Deutsche Post AG schopna uplatňovat predátorské ceny po dlouhé období.<sup>1470</sup>

Při vyšetřování dospěla Komise k závěru, že po dobu více jak pěti let byly ceny za doručování obchodních balíků účtované Deutsche Post AG stanoveny pod hranicí inkrementálních nákladů.<sup>1471</sup> Podle jejího názoru se proto Deutsche Post AG dopustila zneužití dominantního postavení ve smyslu čl. 102 Smlouvy FEU ve formě uplatňování predátorských cen.

Druhou skutkovou podstatou podle čl. 102 Smlouvy FEU, kterou se Komise v rámci posuzování tohoto případu zabývala, byla tvrzená diskriminace mezi zákazníky Deutsche Post AG. Podle tvrzení stěžovatele poskytovala Deutsche Post AG v období 1974 až 2000 věrnostní rabaty na služby přepravy obchodních balíků velkým zákazníkům, což je zvýhodňovalo vůči ostatním odběratelům těchto služeb.<sup>1472</sup> Podle evropského soutěžního práva je u zavedení rabatového systému dominantním podnikem nutné vždy zkoumat, zda takový systém rabatů nesměřuje k omezení nebo vyloučení možnosti volby pro odběratele těchto služeb, jakož i zda je takový systém jako prostředek diskriminace vhodný nebo má sloužit k posilování dominantní pozice dotčeného podniku.<sup>1473</sup>

Podle názoru Komise v tomto případě uplatňováním rabatového systému Deutsche Post AG k neospravedlnitému zvýhodnění velkoodběratelů, neboť za stejná plnění byly požadovány odlišné ceny, čímž Deutsche Post AG směřovala zejména k upevnění a posílení

<sup>1467</sup> C-148/97, Deutsche Post AG, Sb. SD 2000, I-825, 876, para 50 an.

<sup>1468</sup> K tomu velice podrobně *Platt*, 223 an.

<sup>1469</sup> Rozhodnutí Komise ze dne 20. března 2001 ve věci Deutsche Post AG, COMP/35.1411, Úř. věst. 2001, L125/27, 39 an, para 37.

<sup>1470</sup> Podrobně ke skutkovému stavu srov. *Führmeyer*, 126.

<sup>1471</sup> Rozhodnutí Komise ze dne 20. března 2001 ve věci Deutsche Post AG, COMP/35.1411, Úř. věst. 2001, L125/27, 27 an.

<sup>1472</sup> Podrobněji ke skutkovému stavu srov. *Führmeyer*, 128 an.

<sup>1473</sup> *Immenga, Mestmäcker*, 558, para 193.

své dominantní pozice<sup>1474</sup>.<sup>1475</sup> Systémem rabatů vedl na německém poštovním trhu k omezení hospodářské soutěže, neboť zákazníci byli systémem rabatů vázáni k Deutsche Post AG, což neumožňovalo drobným poštovním operátorům proniknutí na tento segment trhu.<sup>1476</sup>

Někteří autoři však z daného rozhodnutí Komise ve věci Deutsche Post AG rovněž dovozují vedle predátorských cen a diskriminace novou samostatnou skutkovou podstatu zneužití dominantního postavení podle čl. 102 Smlouvy ve formě křížového subvencování.<sup>1477</sup> Komise totiž v rámci analýzy účinků křížového subvencování na hospodářskou soutěž uvádí celou řadu argumentů:

- (i) je plýtváno zdroji, neboť dodatečné (inkrementální) náklady nejsou pokryty účtovanou cenou, a proto je nutné trvalé křížové subvencování z rezervované do liberalizované oblasti;
- (ii) je bráněno uplatňování ekonomicky efektivnějším alternativám, které by vedly k pokrytí nákladů a mohly tak fungovat bez nutnosti křížového subvencování;
- (iii) dochází k použití víc než jen nutných zdrojů pro poskytování subvencovaných služeb;
- (iv) zákazníci služeb z rezervované oblasti jsou nuceni financovat plýtvání nedostatkovými zdroji, kterému by bylo možné zabránit.<sup>1478</sup>

Přítakáním existence samostatné skutkové podstaty zneužití dominantního postavení ve formě křížového subvencování ve smyslu čl. 102 Smlouvy, jak je některými autory navrhováno<sup>1479</sup>, by vedlo k zásadnímu ulehčení důkazního břemene pro konkurenci a vyšetřující orgány. K závěru, že je naplněna skutková podstata čl. 102 Smlouvy, by bylo možné dojít již tehdy, pokud dominantní podnik uskutečňuje křížové subvencování z rezervované oblasti na liberalizované oblasti. Dodatečné skutečnosti o existenci strategie směřující k vytlačení konkurence, nebo úmysl po vytlačení konkurence zvýšit opětovně ceny by již dále nebylo nutné prokazovat.<sup>1480</sup>

<sup>1474</sup> Komise rozlišuje mezi věrnostními a množstevními rabaty. Množstevní rabat je odvozen výlučně od rozsahu uskutečněných nákupů u výrobce, přepočítává se na objektivně stanovená a pro všechny zákazníky stejně platná množství. Věrnostní rabat se na proti tomu odvozuje od dané existující potřeby zákazníka a je poskytován jako protiplnění za exkluzivitu. Rozhodnutí Komise ze dne 20. března 2001 ve věci Deutsche Post AG, COMP/35.1411, Úř. věst. 2001, L125/27, 27, 37 an.

<sup>1475</sup> Rozhodnutí Komise ze dne 20. března 2001 ve věci Deutsche Post AG, COMP/35.1411, Úř. věst. 2001, L125/27, 27, 37 an.

<sup>1476</sup> Ibid.

<sup>1477</sup> *Najork*, 68 an.

<sup>1478</sup> Rozhodnutí Komise ze dne 20. března 2001 ve věci Deutsche Post AG, COMP/35.1411, Úř. věst. 2001, L125/27, 27, 37 an.

<sup>1479</sup> Srov. podrobně *Najork*, 69.

<sup>1480</sup> Podrobně k pozitivům a negativům tohoto konceptu srov. *Najork*, 70 an.

b) posouzení křížového subvencování podle čl. 107

V souvislosti s problematikou financování jedné poštovní služby z příjmů jiné poštovní služby je nutné zkoumat rovněž původ finančních prostředků, které slouží k vyrovnávání ztrát poštovního monopolu při poskytování služby za predátorské ceny v liberalizované oblasti poštovního trhu. V tomto směru je nutné posoudit možnou aplikaci evropských předpisů upravující zákaz nedovolených státních podpor podle čl. 107 odst. 1 Smlouvy, neboť tyto předpisy zkoumají, zda určité zvýhodnění podniku (nebo podniků) představuje v širokém smyslu zátěž pro veřejné rozpočty.<sup>1481</sup>

Musí se tedy rozlišovat dvě vzájemně od sebe oddělené roviny. V prvním případě jde o poskytnutí finančního (nebo jiného zvýhodnění) podniku formou státního opatření, které zatěžuje nějakou část veřejného rozpočtu, které však může být státní podporou povolenou ex lege<sup>1482</sup> nebo na základě rozhodnutí Komise podle čl. 107 odst. 2 Smlouvy po splnění notifikačních povinností. V tomto případě je nutné přezkoumat, zda přímé nebo nepřímé finanční zvýhodnění podniku je relevantní z hlediska režimu státních podpor. Ve druhém případě jde o autonomní rozhodnutí zvýhodněného podniku v rámci svých vnitřních obchodních rozhodovacích procesů o použití těchto finančních prostředků k provádění cenové politiky křížového subvencování.<sup>1483</sup> Ve většině případů však nesahá řídicí a určovací moc státu tak daleko, aby určovala ještě po rozhodnutí o udělení státní podpory o konkrétním účelu použití těchto finančních prostředků.<sup>1484</sup> Posuzuje se, zda by toto jednání naplňovalo znaky skutkové podstaty autonomního zneužití dominantního postavení ve smyslu čl. 102 Smlouvy.<sup>1485</sup>

Jiné jsou však dvě následující situace rovněž relevantní z hlediska právního režimu státních podpor i zneužití dominantního postavení. Za prvé, jestliže jsou podniku poskytnuty finanční prostředky z veřejných rozpočtů a zároveň je křížové subvencování bezprostředně iniciováno rozhodnutím nebo opatřením přičitatelným státu a přenesení finančních prostředků není v souladu s normálními tržními podmínkami.<sup>1486</sup>

To by byla například situace, pokud veřejný poštovní operátor, jemuž náleží na daném trhu dominantní postavení, nabízí na základě státního podnětu službu za cenu ležící pod

<sup>1481</sup> Platt, 252.

<sup>1482</sup> Srov. čl. 107 odst. 2 Smlouvy FEU i de-minimis nařízení, nařízení Komise (ES) č. 1998/2006 ze dne 15. prosince 2006 o použití článků [107 a 108 Smlouvy FEU] na podporu de minimis, Úř. věst. 2006, L 379/5. Jakož i dále nově přijaté nařízení o obecné blokové výjimce nařízení Komise (ES) č. 800/2008 ze dne 6. srpna 2008, kterým se v souladu s články 107 a 108 Smlouvy FEU prohlašují určité kategorie podpory za slučitelné se společným trhem, Úř. věst. 2008, L 214/3.

<sup>1483</sup> Srov. k tomu Platt, 252.

<sup>1484</sup> I když rámcové odůvodnění požadavku státní podpory a účelu jeho použití bude ve většině případů dáno.

<sup>1485</sup> V tomto případě, není adresátem soutěžních norem (čl. 106 ve spojení s čl. 102 Smlouvy FEU) členský stát, nýbrž pouze podnik porušující čl. 102 Smlouvy FEU, neboť se jedná o jeho výlučně autonomní (proti) soutěžní chování. Srov. Immenga, Mestmäcker, 681, para 55. Také Whish, 221.

<sup>1486</sup> Sdělení Komise o použití pravidel hospodářské soutěže na poštovní odvětví a o posouzení některých opatření státu týkajících se poštovní služeb, Úř. věst. 1998, C 39/02, bod 3.4, k tomu dále Mestmäcker, Schweitzer, 1071, para 35.

jeho průměrnými variabilními náklady. Toto jednání představuje na jedné straně zneužití dominantního postavení v důsledku uplatňování predátorských cen, a na druhé straně může jít rovněž o nezákonnou státní podporu ve smyslu čl. 107 Smlouvy.<sup>1487</sup>

V tomto případě je posuzováno vlastně jediné (státní) ekonomické rozhodnutí, a to ze dvou různých perspektiv a na základě různých pravidel pro posouzení jeho režimu. Dochází k překrytí oblasti použití čl. 102 Smlouvy, neboť se na jedné straně posuzuje stanovení predátorských cen za účelem možného narušení nebo vyloučení hospodářské soutěže a oblasti použití čl. 107 Smlouvy FEU, neboť se na druhé straně posuzuje rovněž existence zvýhodnění veřejného podniku při současném zatížení veřejných rozpočtů podle ustanovení o nedovolených státních podporách.<sup>1488</sup>

Odlíšnou situací je pak jednání veřejného podniku, který neobdržel žádné přímé nebo nepřímé finanční podpory z veřejných rozpočtů, nicméně na základě rozhodnutí nebo opatření přičitatelné státu je rozhodnuto o uplatňování cenové politiky predátorských cen na jednom z trhů, na kterých je tento veřejný podnik činný, financovaných formou křížového subvencování. Domnívám se, že takové riziko bude existovat právě při přípravách liberalizace a privatizace, neboť může existovat politický tlak na to, aby těmito formami upevnil podnik svoji tržní pozici před jeho plánovanou privatizací, čímž by mohlo docházet k navýšení prodejní ceny podílů v takovém podniku.<sup>1489</sup>

Je nutné posoudit, zda přenášení zisků z jedné oblasti k financování jiné (liberalizované) oblasti, na které je tento podnik (nebo jeho autonomní část, či dceřiná společnost) rovněž činný, je relevantní z hlediska práva státních podpor, neboť přenášení nákladů formou křížového subvencování z liberalizované do rezervované oblasti rovněž představuje zatížení veřejných rozpočtů (jde o veřejný podnik!) a zároveň zvýhodnění jiné části tohoto veřejného podniku.<sup>1490</sup> V oblasti posuzování možné existence státní podpory je však nutné si uvědomit, že zvýhodněný podnik nemusí být držitelem dominantního postavení, jako v případě použití čl. 102 Smlouvy FEU.

I při tomto posouzení přenášení nákladů však platí, že státu je povoleno chovat se jako soukromý investor činný za srovnatelných podmínek.<sup>1491</sup> Existence nezákonného zvýhodnění a tudíž i státní podpory je vyloučena, pokud by za stejných podmínek k tomuto přenášení nákladů došlo i ze strany tržně hospodářsky orientovaného a jednajícího podniku/investora.<sup>1492</sup> To ve svém rozhodnutí judikoval i Soudní dvůr v konečném rozhodnutí ve věci *Chronopost*<sup>1493</sup>, podle něhož cena logistické a obchodní podpory účtovaná Chronopostu nepředstavuje státní podporu, pokud je stejná jako ta, která by byla

<sup>1487</sup> Platt, 253.

<sup>1488</sup> Ibid.

<sup>1489</sup> Srov. Hancher, Sierra, CMLR 1998, 935.

<sup>1490</sup> Mestmäcker, Schweitzer, 1071, para 35.

<sup>1491</sup> Hancher, Sierra, CMLR 1998, 934, Platt, 253.

<sup>1492</sup> Ibid.

<sup>1493</sup> Case C-341/06 P a C-342/06 P, UFEX v Komise, Sb. SD 2008.

požadována za normálních tržních podmínek. Soudní dvůr tak potvrdil i test aplikovaný Komisí, který částečně modifikoval tzv. „normální tržní podmínky“ existencí monopolního podniku, jde-li o posuzování financování služeb obecného hospodářského zájmu.<sup>1494</sup>

Při neexistenci státní podpory by křížové subvencování mohlo být posuzováno pouze jako zneužití dominantního postavení podle čl. 102 ve spojení s čl. 106 odst. 1 Smlouvy FEU, je-li dán úmysl cenovou strategií eliminovat nebo narušit hospodářskou soutěž, a rovněž ostatní předpoklady jeho použití, zejména samotná existence dominantního postavení.

Obdobně jako u posuzování zneužití dominantního postavení však u režimu státních podpor platí, že jsou-li splněny předpoklady použití výjimky čl. 106 odst. 2 Smlouvy, zejména pokud pověřený podnik nemůže plnit jemu svěřený zvláštní úkol poskytování služby obecného hospodářského zájmu „za ekonomicky přijatelných podmínek“ ve smyslu judikatury *TNT Traco*<sup>1495</sup>, může dojít k ospravedlnění použití státní podpory.<sup>1496</sup>

#### 9.3.4.2.4 Právní úprava na plně liberalizovaném trhu

Zákaz křížového subvencování mezi vyhrazeným a liberalizovaným poštovním trhem zavedený výslovně do čl. 12 druhou poštovní směrnici bude podle třetí poštovní směrnice odstraněn v důsledku zániku oprávnění členských států vyhradit část poštovních služeb poštovnímu monopolu.<sup>1497</sup> Třetí poštovní směrnice nicméně stanoví určitá opatření týkající se kvalifikace a stanovování nákladů univerzální poštovní služby, čímž vytváří právní rámec režimu křížového subvencování ze strany poskytovatele univerzální služby.<sup>1498</sup>

Ustanovení čl. 14 odst. 1 první poštovní směrnice stanoví poskytovateli univerzální služby povinnost, „vést ve svých vnitřních účetních systémech oddělené účty s cílem zřetelně rozlišovat mezi veškerými službami a produkty, které jsou součástí všeobecných služeb a těmi, které jejich součástí nejsou“. Význam transparentně vedeného a objektivního nákladového účetnictví tkví v možnosti kontroly a výpočtu nákladů na poskytování všeobecné poštovní služby pro účely jejího možného financování. Členské státy mají povinnost zajistit, aby docházelo u poskytovatele všeobecné poštovní služby k přiřazování nákladů v souladu s pravidly zakotvenými v čl. 14 odst. 3.<sup>1499</sup>

<sup>1494</sup> Srov. podrobně analyzovaný případ *Chronopost* v předchozích kapitolách této práce.

<sup>1495</sup> C-340/99, *TNT Traco v. Posta Italiane*, Sb. SD 2001, I-4109, para 54.

<sup>1496</sup> Srov. k tomu *Platt*, 254.

<sup>1497</sup> *Crew, Kleindorfer, Handbook 2008*, 253.

<sup>1498</sup> *Ibid.*

<sup>1499</sup> Ustanovení čl. 14 odst. 2 nově zní:

- (i) náklady, které lze přímo přiřadit k jednotlivé službě nebo produktu, se takto přiřazují;
- (ii) společné náklady, tj. náklady, které nelze přímo přiřadit k jednotlivé službě nebo produktu, se přiřazují takto:
  - o pokud lze, přiřazují se společné náklady na základě přímé analýzy původu nákladů samých,
  - o není-li přímá analýza možná, přiřazují se kategorie společných nákladů na základě nepřímé vazby na jinou kategorii nákladů nebo skupinu kategorií nákladů, které lze přímo přiřadit nebo přičíst; nepřímá vazba se zakládá na srovnatelných strukturách nákladů,



K podpoření tohoto pravidla stanoví dále Komise ve svém Sdělení z roku 1998, že „cena konkurenčních služeb nabízených provozovatelem by měla být z důvodu obtížnosti rozvržení společných nákladů v zásadě přinejmenším stejná jako celkové průměrné náklady za poskytování služby. To znamená pokrytí přímých nákladů plus patřičný podíl společných a režijních nákladů provozovatele. Pro určení patřičného podílu by se měla použít objektivní kritéria, jako je objem, časová (pracovní) náročnost nebo intenzita využití“.<sup>1500</sup> Toto pravidlo zůstává v platnosti i po úplném otevření poštovního trhu.<sup>1501</sup>

Jak jsem již uvedl výše hlavní pozornost, byla při úpravě pravidel věnována tzv. společným nákladům, jejichž přiřazení k určité poštovní službě v praxi činí největší obtíže. Při nesprávném přiřazení ať už úmyslně nebo z nedbalosti totiž dochází ke zkreslování výše nákladů univerzální služby a riziku překompensace poskytovatele univerzální služby, což vede ke zkreslení podmínek hospodářské soutěže.<sup>1502</sup> Navíc by tím daný poštovní operátor mohl získat dodatečné zdroje pro křížové subvencování jiných liberalizovaných služeb. Takovou situaci ještě v době existence rezervované oblasti v Německu rozhodovala Komise v řízení o státní podpoře ve prospěch Deutsche Post AG.<sup>1503</sup> V tomto řízení Komise shledala, že Deutsche Post využívala státní podporu ve výši 554 milionů eur poskytnutou jí státem na financování závazku univerzální služby za úplně jiným účelem, totiž k uplatňování cenové strategie predátorských cen v sektoru liberalizovaných balíkových doručovacích služeb.<sup>1504</sup>

Přes zásadní rizika spojená s křížovým subvencováním mezi jednotlivými poskytovanými službami a jejím mnohdy škodlivým účinkům na hospodářskou soutěž nezakazuje evropská právní úprava poštovních služeb ani do budoucna křížové subvencování jako formu financování univerzální služby. Třetí poštovní směrnice ponechala členským státům otevřenou možnost využít křížové subvencování, neboť stanoví, že „členské státy mohou použít jiné způsoby financování podle právních předpisů Společenství, například mohou v případě potřeby rozhodnout, že zisky z jiných činností poskytovatele nebo poskytovatelů všeobecných služeb mimo oblast všeobecných služeb mají být v celku nebo zčásti přiděleny do financování čistých nákladů na všeobecné služby, je-li to v souladu se Smlouvou“.<sup>1505</sup> Přes tuto právní úpravu se však prozatím zdá, že členské státy nevyužijí

- 
- nelze-li použít přímé ani nepřímé přiřazení nákladů, přiřazují se kategorie nákladů na základě všeobecného přiřazujícího činitele vypočítaného pomocí poměru veškerých nákladů přímo nebo nepřímo přiřazených nebo přičtených jednotlivým všeobecným službám na jedné straně a ostatním službám na straně druhé,
  - společné náklady, jež jsou nezbytné pro poskytování všeobecných služeb i jiných služeb, se přiřazují příslušným způsobem; v případě všeobecných služeb i v případě jiných služeb musí být použity stejné zásady nákladového rozpětí.

<sup>1500</sup> Sdělení Komise o použití pravidel hospodářské soutěže na poštovní odvětví a o posouzení některých opatření státu týkajících se poštovních služeb, Úř. věst. 1998, C 39/02, bod 3.4.

<sup>1501</sup> Crew, Kleindorfer, Handbook 2008, 254.

<sup>1502</sup> Ibid.

<sup>1503</sup> Rozhodnutí Komise ze dne 19. června 2002 týkající se opatření provedených Spolkovou republikou Německo ve prospěch Deutsche Post AG, Úř. věst. 2002, L247/27.

<sup>1504</sup> Ibid.

<sup>1505</sup> Srov. uvozoovací důvody, bod 26 třetí poštovní směrnice.

křížové subvencování jako formu financování univerzální služby, právě kvůli náročnosti kontroly a značnému riziku jeho zneužití.<sup>1506</sup>

V České republice přísluší kontrola stavu účetnictví Českému telekomunikačnímu úřadu, přičemž výroční zprávy o dodržování zákonných povinností vedení transparentního účetnictví jsou zpracovávány podle ustanovení poštovního zákona auditorskou společností PricewaterhouseCoopers Audit, s.r.o.<sup>1507</sup> Nezdá se však, že by tato kontrola přinášela pozitivní výsledky vzhledem k dlouhodobě probíhajícím šetřením pro podezření z křížového subvencování České pošty.<sup>1508</sup> Soukromí poštovní operátoři navíc uvádějí, že neúměrné zvyšování regulované ceny doručování standardních zásilek v monopolu České pošty, s.p. (z 5,40 Kč v roce 2001 až na 10,- Kč v roce 2008) není v poměru ke zvyšujícím se nákladům, a vytváří předpoklady pro vytváření zisků pro křížové subvencování liberalizovaných oblastí, zejména doručování tzv. direct mailu, kde naopak cena trvale klesá (z 5,- Kč v roce 2001 na 3,60,- Kč v roce 2008).<sup>1509</sup>

#### 9.3.4.3 Osвобоzení od DPH

Pro úplnost je třeba rovněž zmínit osvobození provozovatelů poštovních služeb od plateb daně z přidané hodnoty (DPH) a jeho vliv na hospodářskou soutěž v jednotlivých členských státech a na vnitřním trhu v souvislosti se snižováním právních překážek a nastolení rovných podmínek mezi všemi poštovními operátory.<sup>1510</sup> Sama Evropská Komise pravidelně zmiňuje rušivý účinek tohoto osvobození ve prospěch dosavadních nebo minulých poštovních monopolů na hospodářskou soutěž a vytváření nerovných podmínek a již v roce 2003 navrhovala změnu šesté směrnice o DPH<sup>1511</sup>.<sup>1512</sup> Osvobození veřejných poštovních operátorů od platby DPH bylo na evropské úrovni upraveno nejprve v ustanovení šesté směrnice k harmonizaci právních předpisů členských států týkající se daní z obratu.<sup>1513</sup> V současné době je osvobození potvrzeno v ustanovení čl. 132 odst. 1 nové směrnice z roku

<sup>1506</sup> Členské státy, které již plně liberalizovaly poštovní služby.

<sup>1507</sup> Srov. výroční zpráva České pošty s.p. za rok 2008, 54, bod 6.1,

<sup>1508</sup> Řízení u Evropské Komise vedené pod č.j. COMP/39.231, dosud neukončeno.

<sup>1509</sup> Zdroj: obchodní cenové odhady soukromých poštovních operátorů.

<sup>1510</sup> Eilers, DStR 2009, 1132.

<sup>1511</sup> Srov. návrh směrnice Rady, kterou se mění směrnice 77/388/EHS, pokud jde o daň z přidané hodnoty v oblasti poštovních služeb, KOM(2003) 234 v konečném znění, ve znění KOM (2004) 468 v konečném znění.

<sup>1512</sup> Srov. Zpráva Komise Radě a Evropskému parlamentu o uplatňování poštovní směrnice (směrnice 97/67/ES ve znění směrnice 2002/39/ES) [SEK(2008) 3076], Brusel 22. prosince 2008, KOM (2008) 884 v konečném znění, 5.

<sup>1513</sup> Čl. 13 A odst. 1 Šesté směrnice Rady ze dne 17. května 1977 o harmonizaci právních předpisů členských států týkajících se daní z obratu; Společný systém daně z přidané hodnoty: Jednotný základ daně, (77/388/EHS), Úř. věst. 1977, L145/1:

„A. Osvobození určitých činností ve veřejném zájmu

1. Aniž jsou dotčeny jiné předpisy Společenství, osvobodí členské státy od daně následující plnění, a to za podmínek, které samy stanoví k zajištění správného a jednoznačného uplatňování těchto osvobození a k zamezení jakýchkoli daňových úniků, vyhýbání se daňovým povinnostem či zneužití daňového režimu:

a) **poskytování služeb**, vyjma přepravu cestujících a telekomunikační služby, **veřejnými poštami** a dodání zboží, které s těmito službami souvisejí;

.....“

2006 o společném systému daně z přidané hodnoty.<sup>1514</sup> V německém právu je toto osvobození ve prospěch Deutsche Post AG provedené v ustanovení §4 č. 11b německého zákona o dani z obratu (zkráceně UStG)<sup>1515</sup>, přičemž německá Monopolní komise toto osvobození trvale kritizuje jako diskriminační a vytvářející překážky pro rovné podmínky a šance na německém poštovním trhu.<sup>1516</sup> Ve svém nedávném rozhodnutí ve věci *TNT Post UK Ltd.* však Soudní dvůr judikoval, že osvobození poskytovatele univerzální poštovní služby od platby daně z přidané hodnoty je přípustné z důvodů zajištění finanční stability poskytování této univerzální služby<sup>1517</sup>.<sup>1518</sup> Komise, členské státy i soukromí poštovní operátoři jsou tímto rozhodnutím Soudního dvora vázáni.<sup>1519</sup>

Stejnou konkurenční výhodu požívá Česká pošta s.p. vůči svým konkurentům na trhu poštovních služeb v České republice. Osvobození poštovních služeb poskytovaných držitelem poštovní licence, nebo zvláštní poštovní licence<sup>1520</sup> (nyní tedy Česká pošta, s.p.), od platby daně z přidané hodnoty je upraveno v ustanovení §52 zákona č. 235/2004 Sb., zákona o dani z přidané hodnoty.<sup>1521</sup>

Vzhledem k výše uvedeným skutečnostem, které nasvědčují tomu, že univerzální poštovní služba nebude znamenat pro její poskytovatele nerovnou finanční zátěž, je podle mého názoru za účelem vytvoření rovných tržních podmínek pro všechny poštovní operátory (angl. *level-playing field*) nutno v brzké době uvažovat o zrušení této výhody ve prospěch dosavadních veřejných poštovních operátorů.

#### 9.3.4.4 Zřízení vyrovnávacího fondu

Jinou možností financování poskytování univerzální poštovní služby představuje úprava v čl. 7 odst. 4 první poštovní směrnice ve znění třetí poštovní směrnice. Podle této

---

<sup>1514</sup> Srov. čl. 132 odst. 1 písm. a) Směrnice Rady 2006/112/ES ze dne 28. listopadu 2006 o společném systému daně z přidané hodnoty, Úř. věst. 2006, L347/1:  
„KAPITOLA 2

##### **Osvobození některých činností od daně ve veřejném zájmu**

###### **Článek 132**

1. Členské státy osvobodí od daně tato plnění:

a) **poskytnutí služeb a dodání zboží**, která s těmito službami souvisejí, **veřejnými poštami**, vyjma přepravu cestujících a telekomunikační služby;“

<sup>1515</sup> Srov. podrobně Goodarzi, Kapischke, NVwZ 2009, 82.

<sup>1516</sup> Srov. podrobně Monopolkommission 2007, 13 an.

<sup>1517</sup> Case C-357/07, TNT Post UK Ltd. v. the Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs, Sb. SD 2009, I-3025, para 39, 44 a 46.

<sup>1518</sup> Podrobně k tomuto rozhodnutí, srov. kapitulu 7.2 této disertační práce.

<sup>1519</sup> Eilers, 1132.

<sup>1520</sup> Srov. ustanovení §19 a 26 poštovního zákona.

<sup>1521</sup> Ustanovení §52 zní:

###### **§52 Poštovní služby**

(1) Poštovními službami se pro účely tohoto zákona rozumí

a) dodání poštovní zásilky,

b) poštovní poukazy.

(2) Poštovní služby uvedené v odstavci 1 jsou osvobozeny od daně, pokud jsou provozovány držitelem poštovní licence nebo zvláštní poštovní licence podle zvláštního právního předpisu.

(3) Od daně je osvobozeno dodání poštovních známek platných pro použití v rámci poštovních služeb v tuzemsku a dalších obdobných cenin za částku nepřevyšující nominální hodnotu nebo částku podle poštovních ceníků.

úpravy jsou členské státy rovněž oprávněny „zřídit vyrovnávací fond, který může být financován z poplatků hrazených poskytovateli nebo uživateli služeb a je spravován pro tento účel subjektem nezávislým na osobě nebo osobách jej využívajících“. Stejně ustanovení dále stanoví oprávnění členských států podmínit udělení oprávnění poskytovat poštovní služby nebo jejich část „povinností přispívat do tohoto fondu nebo dodržovat povinnosti všeobecných služeb“.<sup>1522</sup> Jde o zmiňovaný finský model označovaný jako „pay-or-play“, který vychází z přesvědčení, že tímto způsobem je možné motivovat více poštovních operátorů obstarávat i neprofitabilní oblasti, pokud se chtějí vyhnout platbám do kompenzačního fondu.<sup>1523</sup> Směrnice tak ponechává volnost členským státům stanovit, kdo (poskyvatelé poštovních služeb nebo uživatelé těchto služeb) bude platit příspěvky do kompenzačního fondu a jaký bude mechanismu těchto plateb.<sup>1524</sup>

Možnost zřízení vyrovnávacího fondu předvídá např. německá úprava pro ten případ, kdy bude zjištěno, že poskytovateli univerzální poštovní služby je tímto poskytováním způsobována „nerovná finanční zátěž“. Čl. 16 odst. 1 německého poštovního zákona stanoví, že v případě poskytnutí vyrovnání poskytovateli univerzální služby německým regulačním úřadem, je každý držitel licence s ročním obratem převyšujícím 500.000 euro povinen zaplatit do kompenzačního fondu poměrnou část příspěvku, jehož výše se poměřuje na základě poměru obratu tohoto držitele licence k celkové výši obratu všech držitelů poštovní licence povinovaných k zaplacení příspěvku do kompenzačního fondu. Zákon dále stanoví další podrobnosti k výpočtu obrátů a příspěvků do kompenzačního fondu.<sup>1525</sup>

Stanoví-li členský stát, že platbou budou povinováni poskyvatelé poštovních služeb, může se jednat o zvláštní formu příspěvku, poplatku nebo daně. Základem jejich výpočtu může být dosažený obrat v kalendářním roce, za který se vyrovnávací platba poskytovateli univerzální služby poskytuje, výše zisku každého z operátorů, nebo množství poskytnutých jednotek služeb, resp. doručených poštovních zásilek.<sup>1526</sup> Jednotliví držitelé poštovní licence by mohli být rovněž povinni zaplatit do kompenzačního fondu částku pevně stanovenou, např. při udělení poštovní licence.

Jinou možností je uvalení přímé daně, kterou by platili uživatelé při každém přijetí poštovní služby (tedy např. zvláštní daň za každou doručovanou poštovní zásilku). Je však zřejmé, že i v případě předchozího mechanismu plateb ze strany poštovních operátorů povede úprava k tomu, že do značné míry bude daňová zátěž přenášena těmito operátory na uživatele poštovních služeb, formou navýšení ceny za poskytovanou službu. Mechanismus plateb do kompenzačního fondu tak musí být nastaven v souladu s principem

<sup>1522</sup> Takovou úpravu obsahuje např. finské poštovní právo, kde je poštovní operátor povinen zaplatit určenou finanční částku, pokud není schopen v rámci své činnosti zajistit rovněž poskytování univerzální služby.

<sup>1523</sup> Oxera, studie 2007, 9.

<sup>1524</sup> Oxera, studie 2007, 5.

<sup>1525</sup> Srov. čl. 16 an. německého poštovního zákona.

<sup>1526</sup> Oxera, studie 2007, 5.

dostupnosti univerzální služby.<sup>1527</sup> Právní úprava bude muset rovněž stanovit, zda se z kompenzačního fondu budou uhrazovat hrubé nebo čisté náklady poskytování univerzální služby. Půjde – li o úhradu čistých nákladů (tedy nákladů po splnění daňových povinností poskytovatele univerzální služby), poskytovatel univerzální služby by musel být vyloučen z této kompenzační daňové povinnosti, neboť by byl jinak předmětem dvojího zdanění.<sup>1528</sup>

Vyrovňovací fond může být využit plošně ve vztahu k celkovým nákladům univerzální služby, nebo geograficky omezeně ve vztahu k neprofitabilním územím, např. financování venkovských oblastí<sup>1529</sup>.<sup>1530</sup> Výplaty z kompenzačního (vyrovňovacího) fondu však nesmějí porušovat pravidla stanovená evropským rámcem státních podpor, neboť poštovní směrnice jejich účinnost ve vztahu k poštovním službám nesuspenduje.<sup>1531</sup> Je tak nutné vždy hradit pouze transparentně stanovené náklady poskytování univerzální služby, aby došlo k zamezení překompenzace a tím udělení neoprávněné konkurenční výhody poskytovateli univerzální služby.

Na závěr zbývá poznamenat, že český právní řád by mohl, podobně jako německá právní úprava, zavést obecnou úpravu kompenzačního fondu, který by mohl být aktivován v případě, že by v tržních podmínkách českého poštovního trhu představovalo poskytování univerzální služby pro určeného poskytovatele *nerovnou finanční zátěž*.<sup>1532</sup> Jak však bylo diskutováno výše, ukazují dosavadní zkušenosti členských států, které již překročili k úplné liberalizaci svých poštovních trhů, že aktivace tohoto fondu ve střednědobém horizontu nebude třeba.<sup>1533</sup>

### 9.3.5 Shrnutí

První poštovní směrnice stanoví jako jeden z vedoucích principů postupné liberalizace povinnost „*zajištění provozu všeobecných služeb za finančně vyvážených podmínek*“.<sup>1534</sup> Po úplném otevření poštovního trhu je nutné vyřešit primárně otázku, zda, poskytování univerzální služby jedním nebo více poštovními operátory představuje pro tyto nerovnou finanční zátěž.<sup>1535</sup> V tržním prostředí České republiky bude tedy nutné stanovit na základě analýzy výši nákladů univerzální služby. Její hlavní principy stanoví Příloha 1 třetí poštovní směrnice. K výpočtu nákladů se používá několik metod, z nichž nejužívanější jsou metoda eliminace čistých nákladů (upřednostňovaná rovněž Evropskou komisí), metoda stanovení ceny vstupu na trh a metoda stanovení nákladů výnosnosti.

<sup>1527</sup> Srov. čl. 3 odst. 1 první poštovní směrnice ve znění třetí poštovní směrnice.

<sup>1528</sup> Oxera, *studie 2007*, 5.

<sup>1529</sup> Armstrong, *Review of Network Economics*, 2008, 177.

<sup>1530</sup> Grave, *EuZW 2001*, 709.

<sup>1531</sup> Srov. bod 41 odůvodnění první poštovní směrnice ve znění třetí poštovní směrnice. K tomu dále Bauer, 250.

<sup>1532</sup> Ve smyslu čl. 7 odst. 3 první poštovní směrnice ve znění třetí poštovní směrnice.

<sup>1533</sup> Srov. jednotlivé členské státy, které zavedly kompenzační fond in *Ecory, studie 2008*, v tabulce 2.3 na str. 47; rovněž 91 an.

<sup>1534</sup> Srov. bod 16 odůvodnění první poštovní směrnice.

<sup>1535</sup> Srov. ustanovení čl. 7 odst. 3 první poštovní směrnice ve znění třetí poštovní směrnice.

Dosavadní zkušenosti členských států<sup>1536</sup> však ukazují, že poskytování univerzální služby na plně otevřeném poštovním trhu s největší pravděpodobností nebude pro Českou poštu s.p.<sup>1537</sup> představovat nerovnou finanční zátěž, neboť dosavadní veřejný poštovní monopol disponuje řadou konkurenčních výhod (vlastnictví celostátní doručovací sítě, existence dominantního postavení na trhu doručování listovních zásilek, dlouholeté obchodní vazby, logo a obchodní značka České pošty, dlouholeté know-how), které budou převažovat nad povinnostmi vyplývající z univerzální služby, tj. zajištění cenově dostupných poštovních služeb na celém státním území (tedy i v odlehlých méně profitabilních nebo neprofitabilních oblastech).<sup>1538</sup>

Dospěje – li přesto členský stát k závěru, že univerzální služba vytváří nerovnou finanční zátěž, nabízí evropská právní úprava několik forem financování, přičemž jejich výběr či kombinace leží v diskrečním uvážení každého členského státu. Vždy je nutné mít na paměti, že ve světle judikatury ve věci *Altmark Trans*<sup>1539</sup>, musí být splněna čtyři základní kritéria, aby přímá vyrovnávací platba ze státních prostředků nebyla považována za (zakázanou) státní podporu ve smyslu čl. 107 odst. 1 Smlouvy FEU. Jestliže však naopak není vztah mezi poskytnutým finančním plněním a uloženou povinností poskytovat službu ve veřejném zájmu přímý nebo zřejmý, resp. daná povinnost není definována přesně vymezujícím způsobem, je nutné posoudit toto státní opatření jako státní podporu ve smyslu čl. 107 odst. 1 Smlouvy FEU, a ve druhé kroku zkoumat v rámci řízení o udělení státní podpory, zda jsou splněny předpoklady použití výjimky čl. 106 odst. 2 Smlouvy.<sup>1540</sup> Tento postup je podrobněji upraven v Rozhodnutí Komise týkající se použití čl. 106 odst. 2 na vyrovnávací platby poskytovatelů služeb obecného hospodářského zájmu.<sup>1541</sup> Rámec Společenství<sup>1542</sup> stanoví podrobnější kritéria posuzování přípustnosti některých dalších vyrovnávacích plateb, které však musí být nejprve notifikovány Komisi za účelem posouzení jejich slučitelnosti s vnitřním trhem a pravidly Unie.

Vzhledem k netransparentnosti hospodaření se státními prostředky se navrhuje výběr poskytovatele univerzální služby formou veřejného výběrového řízení podle pravidel upravujících zadávání veřejných zakázek. Některé úpravy však budou muset být provedeny. Půjde zejména o stanovení přístupu do veřejné poštovní sítě pro soukromé operátory, jakož i umožnění účasti několika spolupracujících operátorů účastnit se společně výběrového řízení.

<sup>1536</sup> Nerovná finanční zátěž nebyla shledána u poskytovatelů univerzální služby např. v Německu, Velké Británii, Irsku, Nizozemsku, Dánsku, Finsku nebo Švédsku.

<sup>1537</sup> Bude-li na základě právně upraveného mechanismu určena za poskytovatele univerzální služby v České republice.

<sup>1538</sup> Srov. čl. 3 poštovní směrnice ve znění třetí poštovní směrnice o všeobecných poštovních službách.

<sup>1539</sup> Case C-280/00, *Altmark Trans GmbH and Regierungspraesidium Magdeburg v Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*, Sb. SD 2003, I-7747, para 88 an.

<sup>1540</sup> Case C-126/01, *GEMO SA*, Sb. SD 2003, I-13769, závěrečné návrhy Generálního advokáta Jacobsa, I-13800, para 123.

<sup>1541</sup> Rozhodnutí Komise č. 2005/842/ES ze dne 28. prosince 2005 o použití čl. [106 odst. 2 Smlouvy FEU] na státní podporu ve formě vyrovnávací platby za závazek veřejné služby poskytované určitým podnikům pověřeným poskytováním služeb obecného hospodářského zájmu (oznámeno pod číslem K(2005) 2673), Úř. věst. L 312, 29. prosince 2005.

<sup>1542</sup> Rámec Společenství pro státní podporu ve formě vyrovnávací platby za závazek veřejné služby, Úř. věst. 2005, C 297/4 ze dne 29. listopadu 2005.

Podrobnosti závisí na mechanismu poskytování univerzální služby (jeden či více poskytovatelů, na celém území nebo jeho části, všechny univerzální služby nebo pouze některé).

V souladu se zajištěním finanční stability poskytovatele univerzální služby je nyní judikaturou Soudního dvora ve věci *TNT Post UK Ltd.* potvrzeno, že osvobození poskytovatele univerzální poštovní služby od platby daně z přidané hodnoty je přípustné z důvodů zajištění takové stability.<sup>1543</sup> Podle většinového názoru (včetně názoru Evropské komise) však toto osvobození představuje znevýhodnění soutěžních podmínek soukromých operátorů a tedy porušení principu *level-playing field*.

Po zrušení poštovního monopolu jako formy financování univerzální poštovní služby přejala většina členských států koncept vyrovnávacího fondu, do něhož přispívají všichni (někteří) poštovní operátoři. Stanovení příspěvků a mechanismu jejich vypočet je v diskrečním uvážení členských států. Vyrovnávací fond je upraven v národních právních řádech a může být aktivován, pokud by univerzální služba představovala pro takového poskytovatele „nerovnou finanční zátěž“.

## 9.4 Přístup do veřejné poštovní sítě

### 9.4.1 Úvod

Podle ustanovení čl. 2 odst. 2 první poštovní směrnice ve znění třetí poštovní směrnice se poštovní sítí rozumí „systém organizace a zdroje všeho druhu využívané poskytovatelem nebo poskytovateli všeobecných služeb zejména pro účely (i) výběru poštovních zásilek zahrnutých do povinné všeobecné služby z přístupových míst na celém území, (ii) směřování a zpracování těchto zásilek od přístupového místa poštovní sítě až k dodací poště, (iii) dodání na adresy udané na zásilkách“.<sup>1544</sup>

Po úplném otevření trhu budou všichni poštovní operátoři schopni po splnění stanovených požadavků nabízet a poskytovat veškeré poštovní služby; poštovní monopol České pošty, s.p. bude plně odstraněn nejpozději k 31. prosinci 2012.<sup>1545</sup> Výše jsem naznačil dva modely právního režimu využívání poštovní sítě. Britský model předpokládá rozvoj soutěže na upstreamové části poštovního trhu se zákonnou úpravou nediskriminačního přístupu do poštovní sítě *Royal Mail* prostřednictvím tzv. „*access agreement*“. Německý model předpokládá spíše budování paralelní distribučních a doručovacích sítí soukromými poštovními operátory. Právní úprava problematiky přístupu do existující celostátní poštovní

<sup>1543</sup> Case C-357/07, *TNT Post UK Ltd. v. the Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs*, Sb. SD 2009, I-3025, para 39, 44 a 46.

<sup>1544</sup> Poštovní síť dosavadního poštovního monopolu (v ČR České pošty s.p.) bude autor dále v textu označovat jako veřejnou poštovní síť.

<sup>1545</sup> Srov. čl. 3 třetí poštovní směrnice.

sítě dosavadního poštovního monopolu má tedy zásadní význam, vzhledem k tomu, že podle většinového názoru jinak neexistují žádné přirozené překážky vstupu konkurence na poštovní trh.<sup>1546</sup>

#### 9.4.2 Evropská právní úprava

Přes svoji důležitost stanoví evropská právní úprava v poštovní směrnici pouze několik strogých pravidel týkající se přístupu do veřejné poštovní sítě. Čl. 11 poštovní směrnice ve znění třetí poštovní směrnice upravuje zmocnění pro Radu a Evropský parlament přijmout harmonizační opatření nutné pro zajištění přístupu uživatelů a poskytovatelů poštovních služeb do veřejné poštovní sítě za transparentních a nediskriminačních podmínek.<sup>1547</sup>

Doplňný čl. 11a stanoví, že za účelem podpory účinné hospodářské soutěže a s ohledem na vnitrostátní právní předpisy mohou členské státy zajistit dostupnost transparentních a nediskriminačních podmínek přístupu soukromých poštovních operátorů do prvků (veřejné) poštovní infrastruktury, čímž je myšleno zajištění jejich přístupu

- (i) do veřejné poštovní sítě nebo její části
- (ii) k systému poštovních směrovacích čísel
- (iii) do databáze adres
- (iv) do poštovních přihrádek a dodacích schránek (PO boxy)
- (v) k informacím o změně adresy
- (vi) ke službě doručky a službě vrácení odesílateli.

Třetí poštovní směrnice stanoví dále možnost členských států vyhodnotit a zajistit interoperabilitu regionálních poštovních sítí, pokud existuje několik poskytovatelů všeobecných poštovních služeb na vymezených částech území členského státu tak, aby byla zajištěna včasná doprava poštovních zásilek.<sup>1548</sup> Ve své pravidelné zprávě o stavu použití poštovní směrnice z roku 2005 Komise ovšem zdůrazňuje důležitost přístupu do veřejné poštovní sítě, když uvádí, že

*„přístup [do veřejné poštovní sítě, pozn. autora] může pomoci umožnění přístupu pro upstreamové operátory. Noví soutěžitelé, kteří chtějí vybudovat doručovací síť, mohou rovněž využít přístup pro přechodnou dobu k vybudování obchodních vztahů se zákazníky a objemů zásilek před tím, než budou schopni konkurence v rámci poskytování end-to-end služeb<sup>1549</sup> s dosavadním veřejným poštovním operátorem.<sup>1550</sup>*

<sup>1546</sup> Crew, Kleindorfer, 2006, 154.

<sup>1547</sup> Tohoto oprávnění však legislativní orgány doposud nevyužily.

<sup>1548</sup> Srov. bod 34 odůvodnění bod 34 třetí poštovní směrnice.

<sup>1549</sup> Tedy služeb zahrnujících všechny čtyři fáze procesu doručení poštovní zásilky od odesílatele adresátovi (výběr, třídění, přeprava a dodávání).

<sup>1550</sup> Srov. podrobně Pravidelná zpráva Komise Radě o stavu použití poštovní směrnice 67/97 ze dne 22. prosince 2005 a 2008.



Podle zkušeností Komise vyjádřené v jejím Sdělení z roku 1998 se rovněž ukazuje, že dosavadní poštovní monopolní podniky nabízejí výhodné tarify určitým skupinám zákazníků (jak konečným zákazníkům, tak ostatním poštovním operátorům) neprůhledným způsobem, což zvyšuje riziko diskriminačního zacházení a libovůle vlastníka veřejné poštovní sítě při stanovování ceny přístupu bez ohledu na náklady, které s tímto přístupem souvisejí.<sup>1551</sup> Komise klade důraz rovněž na to, aby ostatním poštovním operátorům, včetně těch z ostatních členských států, byl umožněn výběr přístupových míst k veřejné poštovní síti a aby tito mohli získat přístup k síti „v rozumné době za cenových podmínek založených na nákladech, které berou v úvahu skutečně požadované služby“.<sup>1552</sup>

V tomto velmi obecném evropském rámci úpravy přístupu do veřejné poštovní sítě je sjednání přístupu do sítě v dalším ponecháno obchodnímu vyjednávání účastníků trhu.<sup>1553</sup> Je tedy nutné posoudit otázku, zda je v prostředí českého poštovního trhu nutné regulatorně upravovat přístup do veřejné poštovní sítě, nebo ponechat vyjednání tohoto přístupu a s tím souvisejících podmínek jednotlivým poštovním operátorům.

#### **9.4.2.1 Soutěž na upstream trhu**

Dosavadní poštovní monopol, jak bylo diskutováno výše, si zřejmě podrží dominantní postavení na trhu doručování standardních poštovních zásilek dominantní postavení. Jako dominantnímu podniku mu však jsou evropským i národním soutěžním právem zakázány určité obchodní praktiky, které vedou ke zneužití jeho dominantního postavení formou zhoršení kvality hospodářské soutěže. V souvislosti s přístupem do jím vlastněné (jedinečné) infrastruktury dopadají v souvislosti s možným použitím čl. 102 Smlouvy na takového dominantanta dvě základní povinnosti: poskytnutí přístupu do infrastruktury a zákaz diskriminace).<sup>1554</sup>

##### **9.4.2.1.1 Přístup do infrastruktury**

Přístup do infrastruktury dominantního podniku souvisí s konceptem tzv. *essential facilities* vyvinutým v americkém antitrustovém právu.<sup>1555</sup> Bohatá je i judikatura evropských soudů.<sup>1556</sup> V rámci této judikatury se test vyvinutý Soudním dvorem ve věci *Bronner*<sup>1557</sup> a *IMS*<sup>1558</sup> aplikuje na situace, kdy provozování infrastruktury představuje samostatný relevantní

<sup>1551</sup> Sdělení Komise o použití pravidel hospodářské soutěže na poštovní odvětví a o posouzení některých opatření státu týkajících se poštovních služeb, Úř. věst. 1998, 98/C39/02, para 4.2, bod vii).

<sup>1552</sup> Ibid.

<sup>1553</sup> Crew, Kleindorfer, 2006, 154.

<sup>1554</sup> Mestmäcker, Schweitzer, 445, para 30 an.

<sup>1555</sup> K tomu podrobně Mestmäcker, Schweitzer, 445 para 30 an.

<sup>1556</sup> Podrobně k přehledu dosavadní judikatury evropských soudů srov. Geradin, 2002, 186 an.

<sup>1557</sup> Case C-7/97, Bronner, Sb. SD 1998, I-7791.

<sup>1558</sup> Case C-418/01, IMS Health, Sb. SD 2004, I-5039.

trh (tzv. primární trh) a tato je nezbytná pro obchodní aktivitu na jiném (sekundárním) trhu. Test je tak využíván k zodpovězení otázky, zda a do jaké míry může být vlastníku infrastruktury nařízeno její otevření a poskytnutí přístupu soutěžiteli, aby se tento mohl zúčastnit hospodářské soutěže na sekundárním trhu.<sup>1559</sup>

Před tím, než však mohou být pravidla soutěžního práva použito k donucení dominantního podniku k zpřístupnění jeho infrastruktury, stanovil Soudní dvůr ve věci *Bronner* podmínky, které musí být splněny, aby jednání dominantního podniku mohlo být kvalifikováno jako zneužití dominantního postavení ve smyslu čl. 102 Smlouvy.<sup>1560</sup> V uvedeném rozhodnutí šlo o vynucení přístupu do novinové distribuční sítě. *Oskar Bronner GmbH* byla novinová společnost vydávající deník „*Der Standard*“ s tržním podílem ve výši 3,6% a konkurující deníkům společnosti *Mediaprint* zejména „*Neue Kronen Zeitung*“ a „*Kurier*“ s tržním podílem 46,8%, resp. 42%. *Mediaprint* disponovala v podstatě jediným rakouským celostátním distribučním systémem. Společnost *Oskar Bronner GmbH* se dožadovala vstupu do tohoto systému za přiměřenou úplatu.

Soudní dvůr stanovil čtyři podmínky pro kvalifikaci odmítnutí přístupu jako zneužití dominantního postavení:

- (i) zařízení či infrastruktura musí být nepostradatelná k proniknutí na sekundární trh (tzn. nemůže ani potenciálně dojít k efektivnímu paralelnímu vybudování stejného zařízení či infrastruktury),
- (ii) odmítnutí poskytnutí přístupu k zařízení je neospravedlnitelné,
- (iii) odmítnutí poskytnutí přístupu k zařízení zamezuje nabízení výrobku, nebo služby, pro které existuje poptávka,
- (iv) odmítnutí poskytnutí přístupu pravděpodobně povede k vyloučení soutěže na sekundárním trhu.<sup>1561</sup>

Na první pohled je zřejmé, že Soudní dvůr potvrdil svoji původní judikaturu ve vztahu k *essential facilities* a dovedl možnost donucení vlastníka jedinečné nezbytné infrastruktury poskytnout do ní přístup ostatním podnikům aplikací soutěžního práva. Je však zřejmé, že toto se děje pouze za přesně vymezených úzkých předpokladů.<sup>1562</sup>

---

<sup>1559</sup> *Crew, Kleindorfer, 2006, 157.*

<sup>1560</sup> *Mestmäcker, Schweitzer, 451, para 49 an.*

<sup>1561</sup> *Case C-7/97, Bronner, Sb. SD 1998, I-7791, I-7831, para 41.*

<sup>1562</sup> *Geradin 2002, 191.*

a) *jedinečnost infrastruktury*

Soudní dvůr se zabýval podrobně první podmínkou jedinečnosti infrastruktury a došel k závěru, že tato není splněna, pokud na relevantním trhu existuje sice pouze jediná infrastruktura<sup>1563</sup>, avšak vedle toho existují i jiné substituční způsoby doručování (např. regionální distribuční sítě, poštovní doručování apod.), přičemž tyto připadají v úvahu, i když jsou pro konkurenci méně výhodné a vedou ke zhoršeným odbytovým podmínkám.<sup>1564</sup> Je rovněž podle Soudního dvora nutné posoudit, zda v úvahu rovněž připadá vybudování paralelní distribuční sítě konkurentem, popř. ve spolupráci s dalšími konkurenty. Vytvoření paralelní infrastruktury není podle Soudu tehdy možné, pokud existují technické, právní nebo hospodářské překážky trvalého, nikoliv pouze přechodného charakteru. Takovou překážku mohou představovat rovněž vysoké finanční náklady, které představují bariéru pro vstup na trhu, nikoliv však z pohledu konkurenta, nýbrž objektivně pro jakéhokoliv třetího.<sup>1565</sup>

V tomto směru Soud stanovil důležité pravidlo, podle kterého:

*„nepostačuje argumentace, že to [vytvoření paralelní infrastruktury] není ekonomicky realizovatelné z důvodů malého množství novin, které má být distribuováno... [B]ude nezbytné alespoň prokázat, že není ekonomicky realizovatelné vytvoření druhé [infrastruktury] s distribuovaným množstvím srovnatelným s tím, které je distribuováno existujícím distribučním systémem“.*<sup>1566</sup>

Uvedené pravidlo se vykládá tak, že nelze posuzovat rentabilitu vybudování paralelní infrastruktury u konkrétního soutěžitele-konkurenta, nýbrž rentabilitu vlastníka dané infrastruktury (např. poštovní síť) podle množství zásilek, které v rámci této infrastruktury doručuje.<sup>1567</sup> Podobně Soud judikoval rovněž ve věci *European Night Services*, že jedinečnost infrastruktury je dána tehdy, pokud tato „není zaměnitelná a pokud z důvodů jejích jedinečných vlastností a obzvláště vysokým nákladům na její opětovné vybudování a/nebo k tomu potřebnému rozumnému časovému nákladu neexistují žádné schůdné alternativy pro v úvahu přicházející konkurenty [...], kteří by tímto způsobem byli vyloučeni z trhu“<sup>1568 1569</sup>.

<sup>1563</sup> Case C-7/97, Bronner, Sb. SD 1998, I-7791, I-7831, para 42.

<sup>1564</sup> Ibid., 43 an.

<sup>1565</sup> Srov. výklad in *Mestmäcker, Schweitzer*, 452, para 52-53.

<sup>1566</sup> Case C-7/97, Bronner, Sb. SD 1998, I-7791, I-7832, para 46.

<sup>1567</sup> *Mestmäcker, Schweitzer*, 452, para 52.

<sup>1568</sup> Case SPI T-374, 375, 378, 388/94, *European Night Services v. Komise*, Sb. SD 1998, II-3141, para 209.

<sup>1569</sup> Podrobně k tomu *Streinz*, 1026, para 44 an.

#### b) *ospravedlnitelnost zamezení přístupu*

Podle stálé judikatury Soudního dvora neporušuje neposkytnutí přístupu do infrastruktury dominantního podniku čl. 102 Smlouvy, pokud je ospravedlnitelné objektivními důvody.<sup>1570</sup> Neexistuje však vyčerpávající výčet takových důvodů, v praxi budou hrát roli především kapacity takové infrastruktury, přičemž je nutné vždy zkoumat, zda je zařízení optimálně využíváno.<sup>1571</sup> Neexistuje ovšem povinnost vlastníka infrastruktury k rozšíření přístupových možností ve prospěch konkurence.<sup>1572</sup> Platí rovněž, že konkurentům může být vlastníkem infrastruktury odmítnut přístup, pokud nesplňují požadované odborné, technické nebo hospodářské předpoklady<sup>1573</sup>, nebo nedošlo k poskytnutí kompenzace za umožnění přístupu ve výši poměrných nákladů na vytvoření a obsluhování infrastruktury.<sup>1574</sup>

#### c) *vyločení soutěže na sekundárním trhu*

Ke čtvrté podmínce lze uvést, že je vždy nutné posuzovat alternativy vstupu na sekundární trh, neboť v některých případech<sup>1575</sup> existuje pouze jediná možnost vstupu na sekundární trh prostřednictvím využití jedinečné infrastruktury na primárním trhu. Pokud však existuje více alternativ vstupu na sekundární trh a tím rozvoje hospodářské soutěže na něm, z nichž pouze některé vyžadují přístup k infrastruktuře na primárním trhu, bude muset konkurent požadující přístup přinést argumenty, které upřednostňují alternativu přístupu na trh prostřednictvím infrastruktury dominanty, přičemž musí dojít k uvážení těchto argumentů ve vztahu k respektu vlastnického práva držitele jedinečné infrastruktury.<sup>1576</sup>

#### 9.4.2.1.2 *Zákaz diskriminace*

Jak již bylo podrobněji rozvedeno v kapitole ke křížovému subvencování, čl. 102 Smlouvy zakazuje rovněž použití diskriminační cenové strategie vůči žadatelům o přístup k infrastruktuře, kteří stojí vzájemně v konkurenčním vztahu.<sup>1577</sup> K diskriminaci nedochází,

<sup>1570</sup> *Immenga, Mestmäcker*, komentář k čl. 82, para 263 an.

<sup>1571</sup> *Mestmäcker, Schweitzer*, 453, para 54. Dále také *Markert*, WuW 1995, 565, zejména k posouzení otázky, zda může dojít ke stanovení určitých kvót užívacích práv v neprospěch vlastníka infrastruktury ku prospěchu ostatních uživatelů.

<sup>1572</sup> K tomu srov. *Deselaers*, EuZW 1995, 568.

<sup>1573</sup> *Ibid.*

<sup>1574</sup> *Müller*, EuZW 1998, 235, *Deselaers*, 1995, 568.

<sup>1575</sup> Srov. např. přenosové sítě v oblasti distribuce plynu a elektřiny. Takovou jedinečnou sítí budou i telekomunikační sítě, přičemž zajištění přístupu je upraveno v tzv. přístupové směrnici – směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/19/ES ze dne 7. března 2002 o přístupu k sítím elektronických komunikací a přiřazeným zařízením a o jejich vzájemném propojení, Úř. věst. 2002, L108/7 (přístupová směrnice).

<sup>1576</sup> *Crew, Kleindorfer*, 2006, 159.

<sup>1577</sup> *Wälbröck*, 147 an.

pokud cena za poskytnutou službu účtovaná dominantním podnikem jednomu zákazníkovi je podobná ceně účtované jinému zákazníkovi, který je v konkurenčním vztahu k prvnímu, a ostatní podmínky jsou rovněž podobné, ledaže existují objektivní nákladové faktory, které ospravedlňují rozdílnost ceny a ostatních podmínek.<sup>1578</sup>

Komise v jiných sektorech uplatňuje praxi, ačkoliv dosud plně nepotvrzenou Soudním dvorem, podle které má dominantní držitel infrastruktury povinnost poskytnout přístup za takových podmínek, že zboží a služby nabízené podnikům operujícím na downstreamovém trhu nejsou méně výhodné než ty, za kterých je přístup umožněn jiným podnikům, zahrnujícím rovněž vlastní obchodní aktivity na downstreamovém trhu.<sup>1579</sup>

Od této situace je však nutné odlišovat případy, typické právě pro poštovní sektor, ve kterých jsou (převážně velcí) zákazníci zahrnuti do některých upstreamových aktivit (sběr, třídění, přeprava) procesu doručování poštovní zásilky, a teprve v určitém pozdějším bodě řetězce dochází k předání těchto zásilek k doručení adresátovi. Ušetření nákladů poskytovatele poštovní služby se odráží v poskytování určitých slev pro tyto zákazníky. V tomto případě, z důvodů transparentnosti, je však podle mého názoru nutné trvat na tom, aby poskytnuté slevy byly v relaci k ušetřeným nákladům, jinými slovy, slevy nejsou poskytovány libovolně podle uvážení poštovního operátora. Každý jiný zákazník, který vykoná stejnou část sběru, třídění či přepravy v podobných množstvích, musí mít nárok na podobné slevy či zvláštní podmínky ze strany poštovního operátora, přičemž nerespektování této zásady by mohlo vést k porušení zákazu diskriminace ve smyslu čl. 102 Smlouvy.<sup>1580</sup>

#### **9.4.2.2 Nutnost regulovaného přístupu**

Převedeme - li předpoklady umožnění přístupu k jedinečnému zařízení (infrastruktuře) stanovené Soudním dvorem ve věci *Bronner*<sup>1581</sup> na poštovní trh, je nutné zkoumat, zda na poštovním trhu existují zásadní bariéry vstupu pro ostatní poštovní operátory. Pomineme-li strategické a právní bariéry<sup>1582</sup>, které mají být odstraněny evropskou právní úpravou postupné liberalizace, je nutné posoudit existenci přirozených bariér vstupu na trh, které by ospravedlňovaly vynucený přístup do veřejné poštovní sítě.

Literatura definuje přirozené bariéry vstupu jako výhody, kterými disponují podniky hospodářsky činné na daném relevantním trhu vůči potenciálním nově vstoupivším konkurentům, které jim umožňují zvýšení cen nad úroveň, která by existovala v tržním

<sup>1578</sup> Case C-333/94 P, *Tetra Pak II*, Sb. SD 1996, I-5951, 6008, para 165.

<sup>1579</sup> Srov. Sdělení Komise k dohodám o přístupu v telekomunikačním sektoru, Úř. věst. 1998, C 265/2, para 86.

<sup>1580</sup> Srov. *Crew, Kleindorfer, 2006*, 159.

<sup>1581</sup> Case C-7/97, *Bronner*, Sb. SD 1998, I-7791, I-7831, para 41.

<sup>1582</sup> Srov. např. vynětí některých poskytovaných poštovních služeb z povinnosti platby daně z přidané hodnoty, které podle některých autorů tvoří bariéru vstupu na trh. Srov. např. *Crew, Kleindorfer, 2005*, 107.

prostředí, aniž by toto zvýšení vyvolalo snahu potenciální konkurence o vstup na tento trh.<sup>1583</sup>

Analýzy ukazují, že tzv. *sunk costs* (zapuštěné, nevratné náklady) tvoří významnou přirozenou překážku vstupu na trh, avšak pro poštovní trh jsou tyto náklady zanedbatelné v důsledku zavádění nových technologických postupů a provádění sběru, třídění a přepravy (flexibilními) lidskými faktory.<sup>1584</sup> Literatura rovněž nepovažuje úspory nákladů z množství (angl. *scale economies*), neboť nově vstupující poštovní operátoři jsou v důsledku nově zaváděných technologií a postupů schopni nabízet přepravy i značného množství zásilek, tedy služby atraktivní pro odesílatele pravidelných velkých množství zásilek (banky, energetické či jiné zásobovací podniky).<sup>1585</sup> Zvyšování jejich tržního podílu na úkor České pošty s.p. je však do určité míry brzděno zákaznickou věrností vůči České poště v důsledku obchodních vztahů budovaných po desetiletí existence poštovního monopolu.<sup>1586</sup>

Přikláním se tedy k názoru *Paule de Bijleho*, který ve své studii dochází k názoru, že poštovní trh nelze charakterizovat jako přirozený monopol, tedy odvětví, je nejefektivněji obhospodařované jediným (monopolním) poštovním operátorem, a na kterém není hospodářská soutěž životaschopná.<sup>1587</sup> Domnívám se, že jakýkoliv segment poštovního trhu je přístupný novým poštovním operátorům v důsledku existence alternativních přístupů na tyto jednotlivé poštovní trhy bez nutnosti využití veřejné poštovní sítě.<sup>1588</sup>

Kritický postoj *de Bijleho* vůči regulaci přístupu do veřejné sítě vychází z argumentace, podle které regulované ceny vstupu do veřejné poštovní sítě představují nákladově levnější variantu ve srovnání s nutností vybudování vlastní alternativní distribuční sítě, na druhou stranu však znamená potlačení podnětu k rozvoji hospodářské soutěže v segmentu end-to-end poštovních služeb. Příkladem může být britský poštovní trh, kde prakticky neexistuje hospodářská soutěž na downstreamové části trhu (dodání adresátovi), neboť poštovní operátoři uzavírají „*access agreements*“ s *Royal Mail* pro doručování jimi zpracovaných zásilek a sami poskytují end-to-end služby, tedy přímé doručení adresátovi, pouze u méně než 1% z celkového množství doručovaných zásilek.<sup>1589</sup>

Kromě toho regulovaný přístup do veřejné sítě by mohl být podle jeho názoru kontraproduktivní, neboť soutěž v rámci provozování distribučních sítí a zařízení přináší nové inovace, podněty k modernizaci, snižování nákladů a hledání úspornějších řešení distribuce

<sup>1583</sup> *Crew, Kleindorfer, 2006*, 161 a tam citovaná literatura.

<sup>1584</sup> *Ibid.*

<sup>1585</sup> Jednu z nových metod, které umožňují zpracování velkého množství zásilek, představuje např. poskytování hybridních poštovních služeb.

<sup>1586</sup> *Ecorys, studie EU 2008*, 140.

<sup>1587</sup> *Crew, Kleindorfer, 2006*, 166.

<sup>1588</sup> Odlišný názor však zastává např. *Geradin*, který dovozuje, že např. veřejná poštovní síť v řídké osídlených a odlehlých oblastech může za určitých okolností, při nedostatku alternativních doručovacích systémů, představovat přirozený monopol. Srov. *Geradin 2002*, 105. Přijmeme-li tento závěr, pak platí podle judikatury Soudního dvora ve věci *Bronner*, že v těchto případech lze aplikovat soutěžní právo na vynucení přístupu do veřejné poštovní sítě ve prospěch soukromých poštovních operátorů.

<sup>1589</sup> *Ecorys, studie EU 2008*, tabulka 8.1 na str. 234.

zásilek. Tyto podněty by byly oslabeny, nebo úplně vyloučeny při existenci regulovaných cen přístupu do sítě.<sup>1590</sup>

Přesto jsem však na rozdíl od jeho postoje<sup>1591</sup> toho názoru, že právě na základě zkušeností z jiných členských států je určitá forma regulace přístupu do veřejné poštovní sítě žádoucí pro podporu hospodářské soutěže na poštovním trhu v první fázi jejího vývoje po dokončení úplné liberalizace, a to i přesto, že soukromí poštovní operátoři v České republice (např. Mediaservis, TNT Post) dávají již teď najevo svůj úmysl budovat paralelní doručovací sítě a soutěžit tak po úplném otevření poštovního trhu s Českou poštou jak na upstreamové tak downstreamové části poštovního trhu.<sup>1592</sup>

#### 9.4.2.2.1 Rozvoj soutěže na upstreamové části trhu

Výše jsem uvedl, že poštovní směrnice stanoví pouze obecnou povinnost členských států zajistit transparentní a nediskriminační přístup do veřejné poštovní sítě ve prospěch soukromých poštovních operátorů.<sup>1593</sup> V praxi tak existuje několik myslitelných situací<sup>1594</sup>:

- (i) povinnost umožnění přístupu při existenci ex ante regulaci přístupových podmínek (přístupová místa, podmínky přístupu, regulované ceny přístupu stanovené poštovním regulátorem);
- (ii) povinnost umožnění přístupu, přičemž operátoři sjednávají v rámci smluvní volnosti podmínky přístupu, přičemž existuje možnost intervence ze strany poštovního operátora, pokud nelze dosáhnout uzavření přístupové smlouvy (*angl. access agreement*)<sup>1595</sup>;
- (iii) neexistuje uzákoněná povinnost poskytnout přístup do sítě, operátoři sjednávají v rámci smluvní volnosti podmínky přístupu, přičemž spory jsou řešeny mimo jiné aplikací soutěžního práva (např. zneužití dominantního postavení formou nepřiměřených nebo diskriminačních cen a jiných podmínek).

Domnívám se, že pro rozvoj soutěžního prostředí na celém poštovním trhu bude nutné nejprve upravit základní principy přístupu soukromých poštovních operátorů do veřejné poštovní sítě zákonnou normou s dozorovacími a intervenčními pravomocemi Českého telekomunikačního úřadu. Jak bylo výše rozvedeno, nelze přístup do veřejné poštovní sítě považovat za „*essential facilities*“ ve světle judikatury Soudního dvora ve věci *Bronner*.<sup>1596</sup>

<sup>1590</sup> Příkladem může být rovněž britský poštovní trh, kde alternativní distribuční sítě prakticky neexistují, nemluvě o jejich dalším vývoji.

<sup>1591</sup> Crew, Kleindorfer, 2006, 163.

<sup>1592</sup> Švadlenka, Direct Marketing, březen 2008, 3.

<sup>1593</sup> Čl. 11a první poštovní směrnice ve znění třetí poštovní směrnice.

<sup>1594</sup> Ecorys, studie EU 2008, 62.

<sup>1595</sup> Ridyard, ECLR 1996, 447 an.

<sup>1596</sup> Case C-7/97, Bronner, Sb. SD 1998, I-7791.

Studie ukazují, že veřejná poštovní síť nemá charakter přirozeného monopolu, prakticky neexistují překážky vstupu na trh<sup>1597</sup>, a tudíž mají soukromí poštovní operátoři možnost budování alternativních distribučních sítí, ať už samostatně nebo na základě spolupráce. Tímto způsobem mohou obejít využívání veřejné poštovní sítě. Tím spíše platí podle mého názoru tyto závěry pro Českou republiku s relativně malou územní rozlohou bez větších geografických členitostí. Soutěžní právo tak za této situace nemůže být povoláno k vynucení přístupu do veřejné poštovní sítě.<sup>1598</sup>

Výslovná právní úprava základních transparenčních a nediskriminačních podmínek vstupu do veřejné poštovní sítě zajistí pro soukromé poštovní operátory možnost etablování se na upstreamové části trhu, vyhospodaření finančních zdrojů, které budou následně použity na postupné pronikání do downstreamové části trhu formou budování vlastní infrastruktury. Rozvoj hospodářské soutěže na upstreamové části trhu je podle výše uvedených závěrů zásadní pro rozvoj hospodářské soutěže rovněž na downstreamové části celého řetězce.<sup>1599</sup>

#### a) *legislativní návrh úpravy zajištění přístupu*

Z těchto důvodů a vzhledem k možným obtížím při smluvním sjednávání přístupu do sítě<sup>1600</sup> navrhuji zavedení do českého poštovního zákona období ustanovení §28 odst. 1 německého poštovního zákona v platném znění.<sup>1601</sup> Toto ustanovení by mělo stanovit povinnost dominantního poštovního operátora (tedy Českou poštu, s.p.) nabízet při existenci poptávky ze strany ostatních poštovních operátorů rovněž dílčí poštovní služby spočívající v přepravě zásilek na základě sjednané smlouvy stanoveného typu uzavírané mezi tímto dominantním operátorem a jiným operátorem. Podobná právní úprava je obsažena rovněž v britském poštovním právu, které výslovně stanoví možnost národního regulátora (angl. *Office for Communications*, zkráceně *OFCOM*)<sup>1602</sup> nařídit přístup do veřejné poštovní sítě ve prospěch ostatních poštovních operátorů, jsou – li splněny určité zákonem stanovené předpoklady.<sup>1603</sup>

<sup>1597</sup> K výsledkům studií srov. *Crew, Kleindorfer, 2006*, 161 an.

<sup>1598</sup> *Ibid.*, 170.

<sup>1599</sup> Srov. podrobně *Crew, Kleindorfer, Handbook 2008*, 201 an.

<sup>1600</sup> *Ridyard, ECLR 1996*, 447 an.

<sup>1601</sup> Ustanovení §28 odst. 1 „Nabídka dílčích služeb“ německého poštovního zákona v platném znění zní: „*Má-li držitel licence na trhu licencovaných poštovních služeb dominantní postavení, je povinen, pokud je o to požádán, na tomto trhu odděleně nabízet rovněž dílčí části přepravních služeb, pokud je to od něj z hospodářského hlediska požadovatelné. Vůči jinému poskytovateli poštovních služeb existuje tato povinnost podle věty první pouze tehdy, pokud tento podnik nedisponuje dominantním postavením a pokud by jinak byla hospodářská soutěž na tomto trhu nebo na jiném trhu nepřiměřeně narušena. Držitel licence smí odmítnout poskytnutí dílčích služeb, pokud by tímto byla ohrožena funkčnost jeho zařízení nebo bezpečnost jeho provozu, nebo pokud jsou v jednotlivém případě existující kapacity pro požadované plnění vyčerpány.*“

<sup>1602</sup> Ofcom je nezávislý regulační a soutěžní úřad pro komunikační průmyslová odvětví ve Velké Británii. Podrobně srov. na webových stránkách Wikipedia <http://en.wikipedia.org/wiki/Ofcom>.

<sup>1603</sup> Srov. ustanovení čl. 37 britského poštovního zákona (angl. *Postal Services Bill*).



Ustanovení čl. 37 a 47 britského poštovního zákona se podrobně zabývá právní předpoklady, za kterých je možné nařídit přístup do veřejné poštovní sítě. Z čl. 37 odstavce 3 vyplývá, že regulátor nenařídí nucený přístup do sítě, pokud tento nebude znamenat (i) zvyšování efektivity na trhu poštovních služeb, (ii) zvýšení intenzity hospodářské soutěže nebo (iii) tím nedojde k přenášení výhod na příjemce poštovních služeb. Vedle toho může regulátor přikročit v rámci nařízení přístupu do sítě rovněž k cenové regulaci přístupu, pokud dominantní poštovní operátor stanoví či udržuje ceny za přístup do sítě v nepřiměřené výši, která (i) má přeneseně negativní účinek pro uživatele těchto služeb, (ii) nebo je tento negativní účinek dán v důsledku nedostupnosti pro ostatní operátory.<sup>1604</sup> Při stanovení regulované ceny přístupu se regulátor orientuje podle nákladů, které mohou vzniknout vlastníku sítě v důsledku přístupu, jakož i podle cen, za které jsou obdobné služby poskytovány na srovnatelných trzích, na nichž existuje hospodářská soutěž.<sup>1605</sup>

Česká právní úprava by měla rovněž stanovit objektivně ospravedlnitelné důvody, za kterých může tento dominantní poštovní operátor přístup do své poštovní sítě odepřít. Takovými důvody by měly být s přihlédnutím k německé právní úpravě zejména nedostatečná kapacita, ohrožení funkčnosti sítě popř. ohrožení bezpečnosti této sítě.<sup>1606</sup> Důvody by měly být přesně a jasně vymezeny taxativním způsobem s požadavkem jejich prokázání ze strany dominantního poštovního operátora, aby se předešlo jejich zneužití ze strany tohoto operátora.

#### b) *legislativní návrh úpravy ceny za přístup*

Na rozdíl od podrobné právní úpravy schvalovacího řízení o schválení ceny za přístup do veřejné poštovní sítě národním regulačním úřadem v německém poštovním zákoně<sup>1607</sup>, se nedomnívám, že by se Česká republika měla vydat touto cestou. Regulatorní činnost by se měla omezit pouze na stanovení základních principů tvorby cen za přístup do poštovní sítě. K tomuto závěru mě vedou úvahy *Paule de Bijleho* o nutnosti rozvoje soutěže na primárním trhu infrastruktury<sup>1608</sup>, která by mohla být zásadním způsobem eliminována, pokud dojde k regulaci cen přístupu ex ante. Příkladem takového vývoje může být britský poštovní trh, kde hospodářská soutěž na downstreamovém trhu prakticky neexistuje a rozvíjí se pouze na downstreamové části trhu, neboť poštovní operátoři formou „*access agreements*“, jejichž obsah, včetně stanovení cen za přístup, je podroben schvalovacímu dozoru ze strany

<sup>1604</sup> Srov. ustanovení čl. 37 odst 4 britského poštovního zákona.

<sup>1605</sup> Ibid., odst. 5 a 6.

<sup>1606</sup> Srov. výše český překlad §28 odst. 1 německého poštovního zákona.

<sup>1607</sup> Ustanovení §19 „Protiplnění vyžadující povolení“ německého poštovního zákona zní: „*Protiplnění, které požaduje držitel licence na trh licencovaných poštovních služeb, vyžadují povolení regulačního orgán, pokud disponuje tento držitel licence na dotčeném trhu dominantním postavením*“.

<sup>1608</sup> *Crew, Kleindorfer, 2006, 166.*

národního regulačního úřadu.<sup>1609</sup> Regulace v tomto případě plně ukazuje svůj zničující účinek na hospodářskou soutěž.

Již v současné době poskytuje relativně malé nečleněné území České republiky dostatek možností k budování paralelních doručovacích sítí. Domnívám se, že do budoucna bude i v zájmu České pošty stanovit přiměřené ceny za přístup do vlastní sítě právě kvůli obchodnímu riziku budování paralelních distribučních sítí jednotlivými poštovními operátory nebo v rámci jejich vzájemné spolupráce a tudíž odlivu obchodních zakázek ke konkurenci.

Jak jsem již uvedl výše, cenový regulační rámec by se měl spokojit se stanovením základních principů tvorby cen. Inspiraci by český zákonodárce mohl čerpat zejména z ustanovení §20 německého poštovního zákona.<sup>1610</sup> Půjde tak o právní úpravu povinnosti vázat stanovení protiplnění za poskytnutí přístupu na skutečné náklady, přiměřený zisk, jakož i jeho stanovení nediskriminačním způsobem vůči všem poptávajícím podnikům. Právní úprava by měla obdobně jako je to v případě německé právní úpravy deklarovat zákaz navyšování protiplnění pouze jako důsledek dominantního postavení České pošty na trhu doručovacích poštovních služeb. Rovněž ostatní podmínky přístupu do sítě sjednávaných ve smlouvách o přístupu by měly respektovat výše stanovené principy transparentnosti a nediskriminace. Tomu odpovídající dozorovací pravomoci by byly svěřeny Českému telekomunikačnímu úřadu.

### c) *legislativní úprava ve vztahu k veřejným soutěžím*

Zákonná rámcová úprava přístupu do sítě má podle mého názoru ještě jeden aspekt vztahující se k účasti poštovních operátorů na řízeních o zadávání veřejných zakázek.<sup>1611</sup> Bude-li existovat výslovná právní úprava podmínek pro jejich oprávnění přístupu do veřejné poštovní sítě, bude pro soukromé poštovní operátory snažší již od počátku jejich obchodních aktivit splnit podmínky vypisovaných veřejných i soukromých soutěží na poskytování a zajišťování poštovních doručovacích služeb pro jednotlivé státní instituce<sup>1612</sup>, nebo soukromé

<sup>1609</sup> Další informace na <http://www.psc.gov.uk/about-the-mail-market.html>.

<sup>1610</sup> Ustanovení §20 „Hlediska povolování protiplnění“ německého poštovního zákona zní: „(1) Výše protiplnění, která vyžadují povolení, musí být stanovena v poměru k výši nákladů efektivního poskytnutí takového plnění a musí odpovídat požadavkům odstavce 2. (2) Protiplnění, která vyžadují povolení, nesmí

1. obsahovat žádná navýšení, která může nabízející prosadit pouze z důvodu existence jeho dominantního postavení,
2. obsahovat žádná navýšení, která omezují soutěžní možnosti jiných podniků činných na trhu poštovních služeb zneužívajícím způsobem,
3. poskytovat jednotlivým zákazníkům žádné výhody ve srovnání s jinými zákazníky poptávající srovnatelné poštovní služby,

leďaže je prokázáno, že je to z důvodu existence nějaké právní povinnosti nebo je prokázán jiný věcně ospravedlnitelný důvod. Přitom je nutné přiměřeně zohlednit zejména náklad na dodržování důležitých pracovních podmínek, které jsou v licencované oblasti běžné, jakož i náklady plošného zabezpečení poštovními službami a náklady vyplývající z převzetí závazků týkající se zaměstnanců, které vznikly z právního nástupnictví Německé spolkové pošty.

<sup>1611</sup> Česká právní úprava je obsažena v zákoně č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách ve znění pozdějších předpisů. Srov. podrobně v citovaném díle Jurčík, Zákon o veřejných zakázkách – komentář.

<sup>1612</sup> Podle současného znění §48 odst. 3 OSŘ ve znění novely č. 7/2009 Sb. (před novelou §45a) lze prostřednictvím provozovatelů poštovní služeb již dnes doručovat soudní písemnosti, avšak za předpokladu, že podle uzavřené poštovní smlouvy vznikne provozovateli poštovních služeb povinnost dodat zásilku obsahující písemnost způsobem, který je předepsán

příjemce těchto služeb i tehdy, pokud nebudou disponovat vlastní distribuční sítí. V důsledku uzavíraných přístupových smluv s Českou poštou budou moci tito operátoři prokázat, že jsou schopni poskytnout komplexní end-to-end poštovní služby, zahrnující všechny fáze řetězce činností směřujících k doručení zásilek adresátům.

Stejný princip by se měl podle mého názoru týkat také výše analyzovaného způsobu zadávání univerzální poštovní služby formou veřejné zakázky.<sup>1613</sup> Ustanovení §21 odst. 1 písm. c) poštovního zákona by musel být změněn v tom smyslu, že poštovní operátor splňuje pro účely vyhlášené veřejné soutěže technické, organizační a personální předpoklady pro doručování zásilek, včetně zajištění všeobecné dostupnosti na celém území České republiky, pokud je část celostátního pokrytí zajištěna na základě smlouvy s jiným poštovním operátorem. Dá se uvažovat i o možnosti právní úpravy, podle které by bylo i více poštovních operátorů oprávněno se na základě spolupráce přihlásit do vypisované veřejné soutěže.

Daná právní úprava by tak i tímto způsobem přispěla k rozvoji hospodářské soutěže na trhu poštovních služeb v přechodném období v počátcích plně liberalizovaného poštovního trhu.

#### 9.4.2.2 Právní úprava technických otázek

V souvislosti s obecnou právní úpravou přístupu do veřejné poštovní sítě však vzniká celá řada technických problémů, které bude nutné rovněž řešit legislativní cestou. V praxi je totiž nutné zajistit, aby soukromí poštovní operátoři měli možnost přístupu do veřejné poštovní sítě podle jejich uvážení v různých fázích doručovacího řetězce.<sup>1614</sup> Zejména co se týče přístupu do poslední fáze doručovacích center vlastníka veřejné poštovní sítě pro tzv. last mile doručení tímto operátorem ohledně zásilek sebraných, setříděných a zpracovaných soukromým poštovním operátorem.<sup>1615</sup>

Doručovací řetězec se obvykle skládá z několika částí. Po vhození zásilky do schránky je tato vybrána a přemístěna do nejbližšího sběrného a třídícího střediska, přičemž zásilky jsou tříděny většinou přes noc. Každé sběrné a třídící středisko má obvykle dvě samostatné části – pro odchozí zásilky (angl. *outward sorting centre*) a pro lokální zásilky (angl. *inward sorting centre*). V části pro odchozí zásilky jsou shromažďovány zásilky pro doručení do jiných částí teritoria a přeshraniční zásilky. Po jejich roztřídění jsou zásilky obvykle posílány dále do jiných center k dalšímu podrobnějšímu třídění.

---

pro doručování písemnosti tímto zákonem. Provozovateli poštovních služeb se v tomto případě rozumí držitel poštovní licence (srov. §19 poštovního zákona), držitel zvláštní poštovní licence (srov. §26 poštovního zákona) nebo jiná osoba, která poskytuje poštovní služby na základě živnostenského oprávnění. Viz analýza výše. Srov. i *Drápal, Krčmář, Bureš*, 195.

<sup>1613</sup> K tomu srov. *Crew, Kleindorfer*, 2009, 256 an.

<sup>1614</sup> Srov. podrobněji in *Crew, Kleindorfer, Handbook 2008*, 201 an.

<sup>1615</sup> *Geradin 2002*, 194.

V části pro lokální zásilky jsou shromažďovány zásilky přicházející z jiných třídících středisek a rovněž lokální zásilky přicházející z té samé lokality, ve které mají být opětovně doručeny. Vzhledem k tomu, že tyto zásilky mají být doručeny v dané lokální oblasti, dochází k podrobnému třídění již podle čtvrtí, ulic a čísel budov.<sup>1616</sup>

Na druhou stranu však bude nutné, pokud chce Česká republika vytvořit skutečné soutěžní prostředí na celém poštovním trhu, zajistit podmínky pro soukromé operátory pro budování jejich vlastních paralelních distribučních sítí. Jde zejména o zajištění přístupu k poštovním schránkám pro sběr zásilek, k poštovním schránkám fyzických a právnických osob, P.O. boxů v prostorách České pošty pro jednotlivé zákazníky, k databázi adres a informacím o jejich změnách, systému poštovních směrovacích čísel a jejich změnách, jakož i možnosti přesměrování (nesprávně zaslané/vrácené) zásilky zasílané Českou poštou na základě požadavku soukromých poštovních operátorů.<sup>1617</sup>

a) *přístup do doručovacího řetězce*

Podle studií obsahuje naprostá většina západoevropských právních úprav poštovního práva ustanovení stanovící povinnost vlastníka veřejné poštovní sítě poskytnout přístup do třídících center pro odchozí i lokální zásilky, jakož i doručovacích center a P.O. boxů umístěných v prostorách tohoto vlastníka sítě.<sup>1618</sup> Např. v Německu probíhal několik let spor mezi Deutsche Post AG a ostatními operátory, podle jejichž stížností účtovala Deutsche Post AG příliš vysoké poplatky za přístup do P.O. boxů. Spor by posléze vyřešen ex ante cenovou regulací, kterou potvrdila rovněž rozhodovací praxe správních soudů.<sup>1619</sup>

Problematická by byla podle mého názoru regulace přístupu do vnější sběrné sítě dosavadního poštovního monopolu ve prospěch ostatních poštovních operátorů, tedy do sítě sběrných poštovních schránek. Zdá se být těžko proveditelné, aby byla každá schránka několikrát denně otevírána a zásilky na místě roztříděny podle zásilek určených pro doručení jednotlivými operátory. V úvahu připadá spíše právní regulace oprávnění ostatních poštovních operátorů zřizovat vlastní síť poštovních schránek a umísťovat jednotlivé schránky na veřejných místech. Pouze několik evropských právních řádů obsahuje výslovnou úpravu oprávnění zřizovat a umísťovat vlastní poštovní schránky.<sup>1620</sup> U dalších zemí (včetně

<sup>1616</sup> Podrobněji k popisu jednotlivých fází doručovacího procesu srov. webové stránky Novozélandské pošty. Popis je možné nalézt na <http://www.nzpost.co.nz/Cultures/en-NZ/AboutUs/ChildrensPlayground/EducationResources/SortingtheMail>.

<sup>1617</sup> Srov. *Ecorys, studie 2008*, 61.

<sup>1618</sup> Srov. *Ecorys, studie 2008*, tabulka 2.8 na str. 62.

<sup>1619</sup> *Ecorys, studie 2008, zprávy k jednotlivým zemím, Německo*, 341.

<sup>1620</sup> Tuto právní úpravu obsahuje poštovní právo Islandu, Irska, Malty a Spojeného Království. Srov. *Ecorys, studie 2008*, tabulka 2.8 na str. 62.

Německa) vyplývá z jiných obecných právních předpisů oprávnění poštovních operátorů umísťovat na veřejných místech poštovní schránky.<sup>1621</sup>

V rámci navrhovaných legislativních změn bude tedy třeba právně stanovit obecné předpoklady pro oprávnění poštovních operátorů budovat vlastní síť poštovních schránek při respektování požadavku obecně vyplývajícího již z existující nekalosoutěžní právní úpravy<sup>1622</sup> a týkající se zásady nezaměnitelnosti poštovních schránek mezi jednotlivými poštovními společnostmi.

#### b) zajištění přímého kontaktu s adresátem

V rámci zajištění přímého kontaktu poštovního operátora s adresátem se objevují některé problémy technického rázu, jejichž vyřešení je však rovněž důležité pro rozvoj hospodářské soutěže na downstreamové části trhu. Jedná se zejména o přístup k poštovním schránkám adresátů, přístup do národní databáze adres a jejich změn a zpracovávání nesprávně doručených zásilek.

##### aa. přístup k poštovním schránkám

Dochází-li k budování alternativních distribučních sítí ze strany vstupujících poštovních operátorů, ukazuje se, že jednu ze zásadních překážek rozvoje hospodářské soutěže na downstreamové části trhu může představovat omezený přístup doručovatelů soukromých poštovních operátorů do poštovních schránek soukromých osob. V některých případech jsou totiž poštovní schránky umístěné ve vnitřních prostorách budov, a pouze doručovatel disponující klíčem, popř. vstupním kódem, ke vstupním dveřím je schopen doručení zásilky adresátovi. Je zřejmé, že v důsledku desetiletí doručování zásilek mají tento přístup zajištěn pouze pracovníci dosavadního poštovního monopolu. Studie uvádějí, že např. v Rakousku je až 33% poštovních schránek soukromých osob umístěno v uzavřených prostorách, k nimž mají přístup pouze pracovníci *Österreichische Post*<sup>1623 1624</sup>.

Podobné problémy řeší v podstatě všechny členské státy, neboť při rozšiřování okruhu osob, které disponují klíči a vstupními kódy, vzrůstá bezpečnostní riziko a rovněž střet s principy ochrany vlastnického práva. Např. francouzské poštovní právo tento konflikt vyřešilo zpřístupněním kódů, popř. klíčů, pro všechny držitele oprávnění poskytovat poštovní

<sup>1621</sup> Ecorys, studie 2008, zprávy k jednotlivým zemím, Německo, 342.

<sup>1622</sup> Srov. ustanovení §44 an. ObchZ v platném znění.

<sup>1623</sup> Novela rakouského poštovního zákona ukládající povinnost vlastníkům na jejich náklady přestavět systém poštovních schránek tak, aby byly přístupné všem poštovním operátorům, byla v r. 2006 jako protiústavní zrušena Rakouským ústavním soudem.

<sup>1624</sup> Ecorys, studie 2008, zprávy k jednotlivým zemím, Rakousko, 10.

služby.<sup>1625</sup> Podobně budou muset zřejmě postupovat všechny členské státy, včetně České republiky, všude tam, kde technická konstrukce poštovních schránek neumožňuje přístup k nim z venku.

ab. přístup k databázi adres

V důsledku historického vývoje to bude právě dosavadní poštovní monopol, který disponuje nejpodrobnějšími databázemi adres a jejich změn.<sup>1626</sup> Francouzské poštovní právo upravuje podrobným způsobem přístup ostatních poštovních operátorů k adresáři poštovních směrovacích čísel a jejich změn, jakož i k informacím shromažďovaných *La Poste* týkajících se jednotlivých doručovacích adres a jejich změn. V úvahu připadá právní úprava přístupu soukromých poštovních operátorů k databázím dosavadního poštovního monopolu (např. úprava Německa, Velké Británie, Francie) za přiměřenou odměnu (stanovenou ex ante, či ponechanou na smluvním vyjednávání). Např. německý poštovní zákon stanoví ve svém ustanovení §29 rámcovou úpravu přístupu k poštovním schránkám a P.O. boxům spravovaných Deutsche Post AG a její databázi doručovacích adres a jejich změn.<sup>1627</sup> Jiné řešení představuje švédský model, kde švédský dominantní operátor *Posten* a jeho největší konkurent *City Mail* společně vytvořily *joint venture*, jehož předmětem činnosti je správa a udržování národní databáze adres a jejich změn.<sup>1628</sup> Výhodou tohoto modelu by bylo rovné nesení nákladů všemi, popř. hlavními, poštovními operátory.

ac. zpracování nesprávně doručených adres

I přes přístup k databázím adres bude pravidelně docházet k tomu, že odesílatel zašle zásilku na nesprávnou adresu, nebo dojde k nesprávnému doručení doručovatelem. Vzhledem k rozsahu nabízených služeb a tradici lze očekávat, že příjemci nesprávné pošty budou vracet tyto nesprávně doručené zásilky poskytovateli všeobecné poštovní služby, přičemž se může stát, že tento, popř. jakýkoliv jiný poštovní operátor, který nesprávně doručenou zásilku obdrží, nebude ochoten zpracovávat nesprávně doručené zásilky a opětovně je doručovat, zejména neleží-li adresátova správná adresa v bezprostřední

<sup>1625</sup> *Ecorys, studie 2008*, 63.

<sup>1626</sup> *Crew, Kleindorfer, Handbook 2008*, 202.

<sup>1627</sup> Ustanovení §29 „Přístup k poštovním schránkám a změnám adres“ německého poštovního zákona zní: (1) *Má-li držitel poštovní licence na trhu licencovaných poštovních služeb dominantní postavení, je povinen, pokud je o to požádán, umožnit ostatním poskytovatelům poštovních služeb na tomto trhu oproti protiplnění ukládání poštovních zásilek do jím provozovaných poštovních schránek, ledaže toto není věcně ospravedlnitelné. §28 odst. 2 a 3 [týkající se pravidel stanovení protiplnění, pozn. aut.]se použije přiměřeně. (2) Odstavec 1 se použije přiměřeně pro přístup k informacím o změnách adres v držení tohoto dominantního držitele licence.*

<sup>1628</sup> *Ibid.*, 202.

blízkosti té původní, popř. leží – li správná adresa mimo geograficky vymezené území činnosti daného operátora.<sup>1629</sup>

V úvahu přichází v tomto směru také několik možných právních úprav. Nakládání s nesprávně doručenými zásilkami může být ponecháno smluvnímu ujednání soukromého operátora a poskytovatele doručovacích služeb (zpravidla dominantního operátora), kteří si stanoví pravidla včetně podmínek a ceny opětovného doručení ve smlouvě o zajišťování doručování. Může být rovněž stanoveno, že nesprávně doručené zásilky doručí za stanovenou regulovanou cenu poskytovatel univerzální služby, neboť disponuje celostátně dostupnou doručovací sítí.<sup>1630</sup> Jiným příkladem je Velká Británie, kde regulační úřad stanoví podrobná pravidla pro spolupráci poštovních operátorů při vrácení nesprávně doručených zásilek a jejich opětovným doručením, týkající se zejména označování doručování poštovních zásilek za účelem zpětné identifikace doručujícího poštovního operátora a výpočtu cen za opětovné doručení<sup>1631, 1632</sup>.

#### 9.4.2.2.3 Legislativní návrh úpravy mediace ČTÚ

Dozorovací pravomoci národního regulačního orgánu by se měly v této oblasti soustředit a omezovat pouze na intervence ex post. Sjednávání přístupových smluv do jednotlivých částí doručovacího řetězce, včetně P.O. boxových schránek, a jejich podmínek by mělo být podle mého názoru ponecháno smluvní volnosti zúčastněných stran. Pouze v těch případech, kdy je podána stížnost kvůli neoprávněnému odmítnutí přístupu do sítě, popř. kvůli nepřiměřeným cenám či podmínkám tohoto přístupu ze strany dominantního poštovního operátora, nebo jsou jednání o přístupové smlouvě neúměrně protahována, je nutná určitá intervence regulačního úřadu. Právní úpravu této situace obsahuje i ustanovení §31 německého poštovního zákona.<sup>1633</sup>

Legislativně by tak v českém poštovním právu měly být upraveny po vzoru německé právní úpravy intervenční pravomoci regulačního úřadu pro případ společného návrhu obou zúčastněných stran k vyřešení jejich sporu ohledně obsahu přístupové smlouvy, pokud do

<sup>1629</sup> Ibid.

<sup>1630</sup> Systém založený na tomto principu je upraven ve francouzském poštovním právu. Srov. *Ecorys, studie 2008*, 64.

<sup>1631</sup> Srov. např. ekonomickou studii vypracovanou společností *Frontiers Economics* pro britský poštovní regulátor *Postcomm Process and costs of misdirected mail*, duben 2005. Studie je rovněž přístupná na <http://www.psc.gov.uk/postcomm/live/policy-and-consultations/documents-by-date/2005/15048FrontierPLCWWCOPRepApr05.pdf>.

<sup>1632</sup> Srov. k tomu dále *Crew, Kleindorfer, Handbook 2008*, 202 an.

<sup>1633</sup> Ustanovení §31 "Intervence a nařízení regulačního orgánu" německého poštovního zákona zní: „(1) Nedojde – li mezi držitelem poštovní licence povinnovaným podle §28 nebo 29 [tedy dominantním držitelem poštovní infrastruktury, pozn. aut.] a podnikem, dožadujícím se dílčích plnění podle §28 [tedy poskytnutí doručovacích služeb dominantním držitelem poštovní infrastruktury, pozn. aut.], nebo přístupu ke spoluužívání poštovním schránkám a P.O. boxů, nebo přístupu ke změnám adres podle §29, k uzavření smlouvy o tomto přístupu do tří měsíců od uplatnění tohoto nároku, mohou se zúčastněné strany společně obrátit na národní regulační úřad se žádostí o rozřešení tohoto sporu.

(2) Nedojde – li mezi držitelem poštovní licence povinnovaným podle §28 nebo 29 a podnikem, dožadujícím se dílčích plnění podle §28, nebo přístupu ke spoluužívání poštovním schránkám a P.O. boxů, nebo přístupu ke změnám adres podle §29, k uzavření smlouvy do tří měsíců od uplatnění tohoto nároku, je regulační úřad na návrh jednoho ze zúčastněných povinen do dvou měsíců stanovit podmínky dané smlouvy a nařídit její platnost.“

určité doby (2-3 měsíců) nedosáhnou konsensu, jakož i pravomoci normativně upravit obsah a platnost smlouvy o přístupu na návrh poštovního operátora marně usilujícího<sup>1634</sup> o přístup do sítě dominantního poštovního operátora.<sup>1635</sup>

K zamezení úplné volnosti regulačního úřadu při rozhodování těchto sporů bude zřejmě třeba stanovit určitá hlediska, která musí úřad ve svém diskrečním uvážení k podmínkám přístupu vzít v úvahu. Inspiraci je možné hledat v britském poštovním zákoně. Ustanovení §37 odst. 7 stanoví určitá hlediska, která musí být vzata britským regulačním úřadem v úvahu při stanovování podmínek přístupu do poštovní sítě v konkrétním případě. Předpoklady se týkají (i) technické a hospodářské uskutečnitelnosti přístupu ve vztahu ke stupni vývoje trhu, vývoje, instalaci a užívání jiných zařízení, které by nečinily přístup do veřejné sítě vzhledem k existujícím alternativám nezbytným<sup>1636</sup>, (ii) proveditelnosti poskytovaného přístupu, (iii) investic učiněné držitelem veřejné poštovní sítě ve vztahu k požadovanému přístupu, (iv) potřeb zajištění efektivní hospodářské soutěže z dlouhodobého hlediska, (v) jakýchkoliv práv duševního vlastnictví, která jsou relevantní ve vztahu k požadovanému přístupu. Obdobná kritéria mají podle mého názoru rovněž relevanci v českém právním prostředí a měla by tak být v rámci rozhodovacích pravomocí českého regulačního úřadu výslovně upravena.

### 9.4.2.3 Soutěž na celém trhu

Podpora hospodářské soutěže na upstreamové části trhu v počátcích úplného otevření poštovního trhu, zejména formou zajištění přístupu do veřejné poštovní sítě<sup>1637</sup>, je klíčem k podpoře a rozvoji hospodářské soutěže na celém poštovním trhu.<sup>1638</sup> V rámci soutěže o konečné zákazníky mohou totiž uspět pouze ti poštovní operátoři, kteří budou schopni nabízet end-to-end služby, ať už vlastními silami nebo v rámci smluvních vztahů s jinými operátory (např. třídění, transport či doručení). V prostředí České republiky na relativně malém nečleněném území bude rovněž vzrůstat tendence soukromých poštovních operátorů ke vzájemné spolupráci v oblasti těch činností, které vyžadují rozsáhlé lidské, finanční a jiné materiální zdroje. Trend na českém poštovním trhu ukazuje, že soukromí poštovní operátoři

<sup>1634</sup> Rovněž po uplynutí určité doby, např. 2-3 měsíců.

<sup>1635</sup> Samostatnou a podrobnou pozornost, jdoucí však nad rámec této disertační práce, si zaslouží rovněž analýza týkající se podrobné procesně právní úpravy řízení před národním regulačním úřadem, procesních práv a povinností zúčastněných stran, jakož i procesní obrany proti rozhodování národního regulátora v tomto řízení.

<sup>1636</sup> V tomto ustanovení se odráží judikatura ve věci *Bronner*, jakož i přesvědčení mnohých autorů, že poštovní infrastruktura dosavadního poštovního monopolu není považována za *essential facilities*. Srov. k tomu *Crew, Kleindorfer, 2006*, 168.

<sup>1637</sup> Ať už pomocí podrobné úpravy tohoto přístupu a cenové regulace přístupu ex ante, formou tzv. *access agreement* (např. britská právní úprava, srov. <http://www.psc.gov.uk/royal-mail-standards-and-prices/access-agreements.html>) nebo rámcovou právní úpravou s možnými intervenčními pravomocemi národního regulačního úřadu.

<sup>1638</sup> *Armstrong, Review of Network Economics, 2008*, 178.



se vydávají jiným směrem, než budování vlastní dlouhodobé závislosti na doručování poštovních zásilek veřejnou poštovní sítí.<sup>1639</sup>

### 9.4.3 Shrnutí

Relativně skromná právní úprava přístupu do veřejné poštovní sítě v čl. 11 a 11a první poštovní směrnice ve znění třetí poštovní směrnice podtrhuje skutečnost, že Soudní dvůr nejspíš nebude považovat veřejnou poštovní síť za nepostradatelné zařízení ve smyslu své judikatury ve věci *Bronner*<sup>1640</sup> v důsledku nesplnění tam stanovených podmínek. V některých případech existují sice odlišné názory části odborné literatury<sup>1641</sup>, lze však s jistotou říci, že v souladu s liberalizačními procesy bude pro soukromé poštovní operátory velice obtížné v eventuálním vyvolaném soudním řízení prokázat splnění všech restriktivních podmínek doktríny *essential facilities* a vynutit si přístup do veřejné poštovní sítě aplikací soutěžního práva.<sup>1642</sup>

Přístup do veřejné poštovní sítě je tak evropským právem z velké části ponechán obchodním smluvním jednáním mezi poštovními operátory za dodržení zásad nediskriminace a transparentnosti. Nelze však tvrdit, zejména podle zkušeností např. z Velké Británie, že pouze rámcová právní úprava přístupu, jak je autorem výše navrhována, povede k omezení rozvoje hospodářské soutěže na downstreamové části trhu. Právě naopak. Tímto způsobem bude podle mého názoru zajištěn rozvoj soutěže o infrastrukturu, neboť soukromí operátoři samostatně nebo ve spolupráci s ostatními budou přistupovat, jak to již nyní činí, k budování alternativních paralelních doručovacích sítí. Toto riziko povede Českou poštu rovněž k opatrnému a přiměřenému stanovování podmínek přístupu do její sítě ve snaze čelit soutěži více paralelních infrastruktur.

Rámcová úprava přístupu by měla být doplněna výslovnou úpravou důvodů, za kterých je Česká pošta oprávněna odepřít přístup do sítě. Českému telekomunikačnímu úřadu by měly být svěřeny některé mediační a rozhodovací pravomoci pro případ sporů o přístup do sítě. Výše je rovněž navrhována právní úprava některých technických otázek (přístup do databáze adres a jejich změn, P.O. boxů v pobočkách České pošty, přístup k poštovním schránkám v uzavřených objektech, zpracovávání nesprávně doručených zásilek, jakož i oprávnění soukromých operátorů budovat vlastní síť poštovních schránek na veřejných prostranstvích).

Důležitý aspekt právní úpravy přístupu do veřejné sítě v první fázi plně liberalizovaného poštovního trhu je vztah k zadávání veřejných zakázek i k vypisovaným soukromým

<sup>1639</sup> Švadlenka, *Direct Marketing*, březen 2008, 3.

<sup>1640</sup> Case C-7/97, *Bronner*, Sb. SD 1998, I-7791.

<sup>1641</sup> Srov. např. *Geradin*, který dovozuje, že např. veřejná poštovní síť v řídce osídlených a odlehlých oblastech může za určitých okolností, při nedostatku alternativních doručovacích systémů, představovat přirozený nezbytné zařízení. Srov. *Geradin 2002*.

<sup>1642</sup> Tvrzením zneužitím dominantního postavení podle čl. 82 Smlouvy ES, resp. §11 ZOHS.

soutěžím. Budou – li poštovní operátoři schopni zajistit si při poskytování end-to-end služeb vykonání části těchto služeb smluvně jinými poštovními operátory (např. doručování veřejnou poštovní sítí) budou mít více možností uspět v takových soutěžích, etablovat se nejprve na upstreamové části trhu, vytvořit si obchodní vazby na zákazníky a později, po získání zdrojů, expandovat dále na downstreamové části trhu (samostatně, popř. ve spolupráci s jinými operátory). Tímto způsobem bude podle mého názoru docházet k rozvoji hospodářské soutěže z upstreamové části trhu na celý poštovní trh.

## 10. Závěr

Předložená disertační práce si neklade za cíl zodpovědět všechny aktuální otázky probíhajícího procesu liberalizace poštovních služeb. Takové téma by bylo příliš široké. Soustředí se pouze na některé oblasti hmotně právní liberalizace poštovních služeb v evropském a českém právu. Ponechává však jiným odborným pojednáním takové problematiky jako je postavení, činnost a spolupráce národních regulačních orgánů, právní rámec řízení o udělování licence pro poskytování univerzální služby, jakož i soudní ochrana soukromých poštovních operátorů ve správních sporech s regulačním orgánem, nebo v soutěžně právních sporech s dosavadním monopolním poštovním operátorem, a správní a soudní ochrana uživatelů poštovních služeb v jejich sporech s poštovními operátory týkající se kvality poštovních služeb.

V následujícím proto přehledně, podle jednotlivých kapitol této disertační práce, shrnuji jednotlivé závěry mého vědeckého zkoumání.

- (i) Primárně právní rámec liberalizačních procesů představuje čl. 106 Smlouvy FEU, který dále ve svém odstavci 2 připouští výjimky z použití pravidel hospodářské soutěže na některé typy podniků pověřených poskytováním služeb obecného hospodářského zájmu. Výjimku v odstavci 2 je nutno v souladu s principy evropského práva vykládat restriktivně.
- (ii) Současný vývoj evropského práva a judikatury směřuje k stanovení povinnosti členskými státy trvale posuzovat nezbytnost a přiměřenost mechanismu poskytování služeb obecného hospodářského zájmu v těch případech, kdy fungování tohoto mechanismus (např. udělení zvláštních nebo výlučných práv) představuje porušování pravidel Smlouvy FEU (např. pravidel hospodářské soutěže a vnitřního trhu).
- (iii) Vzhledem k obecné úpravě čl. 106 Smlouvy FEU a náročnosti právní analýzy výjimky čl. 106 odst. 2 vedly a vedou k vydávání liberalizační sekundární evropské legislativy pro jednotlivé sektory, převážně formou přijímaných směrnic, které podrobně definující rozsah použití čl. 106 Smlouvy FEU a výjimky z něj.
- (iv) Liberalizační proces v poštovním sektoru je přes vydané poštovní směrnice do značné míry blokován protisoutěžním chováním monopolního (dominantního) veřejného poštovního operátora.

- (v) Vedle „běžných“ porušení formou skutkových podstat zneužití dominantního postavení na základě autonomní vůle tohoto podniku lze rozeznat šest skutkových podstat protisoutěžních chování tohoto veřejného podniku, které jsou iniciovány státem na základě existujícího propojení s veřejným poštovním operátorem.

Těmito porušeními jsou:

- nepřiměřené či diskriminační stanovení ceny a jiné formy diskriminace;
- zjevná nezpůsobilost veřejného podniku uspokojit poptávku po nabízených službách či výrobcích;
- rozšiřování monopolu na sousední oddělené trhy (např. standardní poštovní služby vs. expresní poštovní služby);
- střet zájmů (veřejný podnik je zároveň držitelem regulačních/schvalovacích pravomocí);
- omezení či odmítnutí dodávek či odmítnutí přístupu k infrastruktuře (např. veřejné poštovní síti);
- nečinnost státu (tedy porušení povinnosti státu průběžně zkoumat, zda je existence monopolního oprávnění pro veřejný podnik ospravedlnitelné v měnících se tržních podmínkách).

- (vi) Motivy takového protisoutěžního jednání jsou nejčastěji hospodářská stabilita odvětví, sociální otázky, zaměstnanost, plnění státního rozpočtu monopolními zisky, zajištění plnění strategických služeb apod. Ani tyto důvody však nutně nemusí vést za určitých okolností k ospravedlnění protisoutěžního chování podniku. Právě v důsledku státního zásahu se tato porušení kvalifikují jako porušení čl. 106 ve spojení s některou soutěžní skutkovou podstatou (vymezenou zejména v čl. 102 SFEU) a adresátem rozhodnutí o porušení je členský stát, nikoliv veřejný podnik.

- (vii) Dosavadní monopolní struktury jsou pod trvalým tlakem nastupující konkurence, což pozitivně působí na proces liberalizace. V sektoru poštovních služeb však existují rovněž rizika tzv. cream skimming ze strany nově vstupujících poštovních operátorů, kteří se, vedeni ekonomickými mechanismy volného trhu, soustředí nejprve na nejlukrativnější části poštovního trhu.

- (viii) Nekontrolovaná a úplná liberalizace poštovních služeb není tedy v současné možné, neboť by mohla vést k tomu, že poštovní operátoři by se soustředili pouze na lukrativní městské a příměstské oblasti (riziko cream-skimming) a některé části

trhu (např. řídké osídlené oblasti, horské oblasti, nedostupné oblasti) by nebyly těmito operátory v rámci konkurenčního boje vůbec obsluhovány.

- (ix) Těmto rizikům narušení tržní rovnováhy a nedostupnosti služeb na určitých územích je zabraňováno jednak postupným omezováním poštovního monopolu (do roku 2012), jakož i zavedením povinnosti poskytovat tzv. univerzální poštovní službu, neboli v definici čl. 3 poštovní směrnice všeobecnou poštovní službu (oba výrazy jsou synonyma) vybraným poštovním operátorem.
- (x) Postupné omezování poštovního monopolu umožňuje veřejnému operátoru získat dodatečné (monopolní) zisky z poskytování vyhrazených služeb a jejich využití na financování finanční zátěže, kterou představuje povinnost poskytovat některé poštovní služby za dostupnou cenu na celém území státu. Jinými slovy poskytovat univerzální poštovní službu.
- (xi) Univerzální poštovní služba je jako všeobecná služba upravena v čl. 3 první poštovní směrnice, a tvoří minimální harmonizovaný standard poštovních služeb v Evropské Unii, jejichž dostupnost každému by měla být členskými státy zajištěna na celém jejich území za cenu dostupnou každému.
- (xii) Univerzální služba je vymezena jako rozsah určitých poštovních služeb v rámci určitých váhových limitů (2 kg pro poštovní zásilky a 10 kg pro balíky) a zahrnuje jak vnitrostátní tak přeshraniční služby. Členské státy mohou rozsah univerzální služby rozšířit, nikoliv však zúžit.
- (xiii) Postupné omezování přípustného poštovního monopolu je upraveno formou postupného snižování cenových a hmotnostních limitů zásilek, jejichž doručování může být vyhrazeno poštovnímu monopolu. Právní úprava je stanovena v čl. 7 první poštovní směrnice ve znění druhé poštovní směrnice.
- (xiv) V porovnání s ostatními členskými státy, které jsou rovněž ve fázi příprav úplné liberalizace poštovního trhu, lze po zkoumání dospět k závěru o relativně vysokém stupni liberalizace českého poštovního trhu, zejména vzhledem k již liberalizovanému trhu adresného a neadresného doručování, jakož i doručování všech přeshraničních zásilek.
- (xv) Zkoumáním docházím rovněž k závěru, že přes relativně podrobnou evropskou právní úpravu existuje trvalé napětí mezi veřejným poštovním operátorem a

soukromými operátory snažícími se dále prolamovat poštovní monopol, neboť některé situace nejsou evropským právem řešeny vůbec nebo pouze rámcově.

- (xvi) Sporné jsou možné praktiky soukromých operátorů, které se snaží z čistě vnitrostátní poštovní služby vytvořit (již liberalizovanou) přeshraniční poštovní službu např. tím, že zásilka je svážena do centrálního sběrného místa v zahraničí a teprve poté doručena soukromým poštovním operátorem zpět do České republiky formou liberalizované přeshraniční poštovní služby.
- (xvii) Druhou zásadní oblastí možného prolamování vyhrazených poštovních služeb představují tzv. „nové poštovní služby“, které jsou podle (kusé) evropské právní úpravy dostatečně odlišné od tradičních poštovních služeb a nemohou tedy být předmětem výhrady poštovního monopolu. Neexistuje však žádná definice nových poštovních služeb, přičemž určité osvětlení situace lze očekávat v připravovaném rozhodnutí Tribunálu přezkoumávající rozhodnutí Komise ve věci slovenské hybridní pošty. Tribunál by se měl mimo jiné zabývat i kritérii pro odlišení tradičních a nových poštovních služeb. Základní v úvahu přicházející kritéria jsem vymezil výše.
- (xviii) Zkoumáním jsem dospěl k závěru, že v současnosti sporné hybridní služby, tedy služby, při kterých odesílatel předá operátorovi poštovní zásilku v elektronické podobě, operátor ji převede do tištěné formy, zabalí a doručí adresátovi, by měly představovat tzv. nové poštovní služby, jejichž vyhrazení poštovnímu monopolu evropské právo neumožňuje.
- (xix) Dalším z významných aspektů plné liberalizace poštovních služeb je právní úprava přístupu soukromých poštovních operátorů do veřejné poštovní sítě. Po provedené analýze se přikláním k závěru, že Soudní dvůr nebude považovat veřejnou poštovní síť za nepostradatelné zařízení (angl. *essential facilities*) a možnost vynucení přístupu proti vůli vlastníka (tj. České pošty, s.p.) použitím soutěžního práva nebude tedy možné.
- (xx) S ohledem na zkušenosti z britského poštovního trhu by měly být podmínky přístupu do sítě ponechány smluvním ujednáním vlastníka sítě a soukromých poštovních operátorů. Právní úprava českého poštovního práva by měla de lege ferenda obsahovat pouze vymezení důvodů, u kterých by byl vlastník oprávněn přístup odepřít, jakož i některé mediační a intervenční pravomoci ČTÚ v případě neúspěchu smluvního vyjednávání.

- (xxi) Tento právní rámec by podle mého názoru umožnil v první fázi rozvoj hospodářské soutěže na upstreamové části trhu a také soutěž o infrastrukturu vytvářením podnětů k budování paralelních distribučních veřejných poštovních sítí. Rozvoj upstreamové části by byl posléze následován rozvojem soutěže na celém poštovním trhu.
- (xxii) Třetí poštovní směrnice předvídá různé formy zajištění financování univerzální poštovní služby. Existuje názor, že povinnost operátora zajistit minimální rozsah poštovních služeb na celém území státu za cenu dostupnou každému, by mohla pro tohoto operátora představovat nerovnou finanční zátěž. Po provedené analýze již liberalizovaných poštovních trhů se však přikláním k závěru, že poskytování univerzální služby v České republice nebude představovat nerovnou finanční zátěž pro určeného operátora. Tomu odpovídá i nedávné rozhodnutí Soudního dvora ve věci TNT Post UK Ltd., které podle mého názoru výrazně omezilo rozsah poskytovaných poštovních služeb, které lze podle definice považovat za poskytování univerzální poštovní služby (vyňaty byly služby sjednané se zákazníkem individuálně).
- (xxiii) Zkoumáním jsem dospěl k závěru, že de lege ferenda bude nutné legislativně upravit některé okruhy problémů.
- (xxiv) Budou nutné legislativní změny v oblasti zadávání veřejných zakázek. Lze uvažovat o přijetí obdoby čl. 97 odst. 1 německého GWB, aby při rozdělování veřejných zakázek nedocházelo k diskriminaci soukromých operátorů z kapacitních důvodů tak, aby jim bylo umožněno vytváření konsorcií a spolupráce operátorů pro účast v zadávacích řízeních. Tyto principy by měly být výslovně upraveny pro specifický poštovní trh.
- (xxv) U zadávání veřejných zakázek na poskytování poštovních služeb by měly hodnotící kritéria klást vedle ceny větší důraz na kvalitu poskytování.
- (xxvi) Stejně platí i pro výběr poskytovatele univerzální služby. Ve své studii jsem dospěl k závěru, že určení poskytovatele univerzální služby by mělo probíhat nejhospodárnější formou, tj. zadáním veřejné zakázky. I v tomto případě je nutné uvažovat o podrobnější úpravě zadávání této povinnosti (zejména připuštění společné nabídky více operátorů). Transparentní a nediskriminační postup určení bude nabývat na významu tehdy, pokud tento poskytovatel bude oprávněn k přijetí

finanční kompenzace k zajištění provozu všeobecných poštovních služeb za finančně vyvážených podmínek, způsobuje – li mu poskytování této univerzální poštovní služby nerovnou finanční zátěž.



## **PŘÍLOHY:**

**Tabulka č. 1:** Seznam poskytovatelů univerzální poštovní služby v rámci členských států EU

<b>členské země EU</b>	<b>poskytovatelé univerzální služby (USP)</b>
<b>Belgie</b>	La Poste
<b>Bulharsko</b>	Bulgarian Posts
<b>Česká republika</b>	Česká pošta
<b>Dánsko</b>	Post Danmark
<b>Estonsko</b>	Eesti Post
<b>Finsko</b>	Posti
<b>Francie</b>	La Poste
<b>Irsko</b>	An Post
<b>Itálie</b>	Poste Italiane
<b>Kypr</b>	Cyprus Post
<b>Litva</b>	Lietuvos Paegas
<b>Lotyšsko</b>	Latvijas Pasts
<b>Lucembursko</b>	P & T Luxembourg
<b>Maďarsko</b>	Magyar Posta
<b>Malta</b>	Maltapost
<b>Německo</b>	Deutsche Post
<b>Nizozemsko</b>	TNT
<b>Polsko</b>	Poczta POLSKA
<b>Portugalsko</b>	CTT
<b>Rakousko</b>	Österreichische Post
<b>Rumunsko</b>	Posta Romana
<b>Řecko</b>	ELTA Hellenic Post
<b>Slovensko</b>	Slovenská pošta
<b>Slovinsko</b>	Posta Slovenije
<b>Spojené království</b>	Royal Mail
<b>Španělsko</b>	Correos
<b>Švédsko</b>	Posten

**Tabulka č. 4:** Seznam základních služeb vymezených ČTÚ v poštovním věstníku č. 7 ze dne 17. července 2008

pořadí	název základní služby	charakteristika služby
1.	Obyčejná služba (vnitrostátní)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- místo dodání je v České republice</li> <li>- provozovatel převzetí poštovní zásilky nestvrzuje</li> <li>- příjemce převzetí poštovní zásilky nepotvrzuje</li> <li>- provozovatel za ztrátu, poškození nebo úbytek obsahu neodpovídá</li> </ul>
2.	Obyčejná služba pro nevidomé (vnitrostátní)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- místo dodání je v České republice</li> <li>- provozovatel převzetí poštovní zásilky nestvrzuje</li> <li>- příjemce převzetí poštovní zásilky nepotvrzuje</li> <li>- provozovatel za ztrátu, poškození nebo úbytek obsahu neodpovídá</li> <li>- jako obsah jsou povoleny jen věci pro potřebu nevidomých</li> </ul>
3.	Doporučená služba (vnitrostátní)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- místo dodání je v České republice</li> <li>- provozovatel převzetí poštovní zásilky stvrzuje</li> <li>- příjemce převzetí poštovní zásilky potvrzuje</li> <li>- provozovatel odpovídá za ztrátu, poškození a úbytek obsahu</li> <li>- v případě ztráty se náhrada škody poskytuje v paušální výši</li> <li>- v případě poškození nebo úbytku obsahu se náhrada škody poskytuje až do výše částky určené odesílatelem nebo částky sjednané ve smlouvě</li> </ul>
4.	Doporučená služba pro nevidomé (vnitrostátní)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- provozovatel převzetí poštovní zásilky stvrzuje</li> <li>- příjemce převzetí poštovní zásilky potvrzuje</li> <li>- provozovatel odpovídá za ztrátu, poškození a úbytek obsahu</li> <li>- v případě ztráty se náhrada škody poskytuje v paušální výši</li> <li>- v případě poškození nebo úbytku obsahu se náhrada škody poskytuje až do výše částky určené odesílatelem nebo částky sjednané ve smlouvě</li> <li>- jako obsah jsou povoleny jen věci pro potřebu nevidomých</li> </ul>
5.	Balíková služba (vnitrostátní)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- místo dodání je v České republice</li> <li>- provozovatel převzetí poštovní zásilky stvrzuje</li> <li>- příjemce převzetí poštovní zásilky potvrzuje</li> <li>- provozovatel odpovídá za ztrátu, poškození a úbytek obsahu</li> <li>- náhrada škody se poskytuje až do výše částky určené odesílatelem nebo částky sjednané ve smlouvě</li> </ul>
6.	Poštovní poukaz hotovost – hotovost (vnitrostátní)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- místo dodání je v České republice</li> <li>- provozovatel převzetí peněžní částky stvrzuje</li> <li>- peněžní částka je provozovateli předána v hotovosti</li> <li>- příjemce převzetí peněžní částky potvrzuje</li> <li>- výplata peněžní částky se uskutečňuje v hotovosti</li> </ul>
7.	Poštovní poukaz účet – hotovost (vnitrostátní)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- místo dodání je v České republice</li> <li>- provozovatel převzetí peněžní částky stvrzuje</li> <li>- peněžní částka je provozovateli předána bankovním převodem</li> <li>- příjemce převzetí peněžní částky potvrzuje</li> <li>- výplata peněžní částky se uskutečňuje v hotovosti</li> </ul>
8.	Poštovní poukaz hotovost – účet (vnitrostátní)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- místo dodání je v České republice</li> <li>- provozovatel převzetí peněžní částky stvrzuje</li> <li>- peněžní částka je provozovateli předána v hotovosti</li> <li>- příjemce převzetí peněžní částky potvrzuje</li> <li>- výplata peněžní částky se uskutečňuje bankovním převodem</li> </ul>
9.	Obyčejná služba (do zahraničí)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- místo dodání je v zahraničí</li> <li>- provozovatel převzetí poštovní zásilky nestvrzuje</li> <li>- příjemce převzetí poštovní zásilky nepotvrzuje</li> <li>- provozovatel za ztrátu, poškození nebo úbytek obsahu neodpovídá</li> </ul>
10.	Obyčejná služba – tiskoviny (do zahraničí)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- místo dodání je v zahraničí</li> <li>- provozovatel převzetí poštovní zásilky nestvrzuje</li> <li>- příjemce převzetí poštovní zásilky nepotvrzuje</li> <li>- provozovatel za ztrátu, poškození nebo úbytek obsahu neodpovídá</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>- jako obsah jsou povoleny jen tiskoviny</li> </ul>
11.	Obyčejná služba pro nevidomé (do zahraničí)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- místo dodání je v zahraničí</li> <li>- provozovatel převzetí poštovní zásilky nestvrzuje</li> <li>- příjemce převzetí poštovní zásilky nepotvrzuje</li> <li>- provozovatel za ztrátu, poškození nebo úbytek obsahu neodpovídá</li> <li>- jako obsah jsou povoleny jen věci pro potřebu nevidomých</li> </ul>
12.	Doporučená služba (do zahraničí)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- místo dodání je v zahraničí</li> <li>- provozovatel převzetí poštovní zásilky stvrzuje</li> <li>- příjemce převzetí poštovní zásilky potvrzuje</li> <li>- provozovatel odpovídá za ztrátu, poškození a úbytek obsahu</li> <li>- v případě ztráty se náhrada škody poskytuje v paušální výši</li> <li>- v případě poškození nebo úbytku obsahu se náhrada škody poskytuje až do výše částky určené odesílatelem nebo částky sjednané ve smlouvě</li> <li>- se zahraničním provozovatelem není sjednána závazná doba dodání</li> </ul>
13.	Doporučená služba – tiskoviny (do zahraničí)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- místo dodání je v zahraničí</li> <li>- provozovatel převzetí poštovní zásilky stvrzuje</li> <li>- příjemce převzetí poštovní zásilky potvrzuje</li> <li>- provozovatel odpovídá za ztrátu, poškození a úbytek obsahu</li> <li>- v případě ztráty se náhrada škody poskytuje v paušální výši</li> <li>- v případě poškození nebo úbytku obsahu se náhrada škody poskytuje až do výše částky určené odesílatelem nebo částky sjednané ve smlouvě</li> <li>- jako obsah jsou povoleny jen tiskoviny</li> <li>- se zahraničním provozovatelem není sjednána závazná doba dodání</li> </ul>
14.	Doporučená služba pro nevidomé (do zahraničí)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- místo dodání je v zahraničí</li> <li>- provozovatel převzetí poštovní zásilky stvrzuje</li> <li>- příjemce převzetí poštovní zásilky potvrzuje</li> <li>- provozovatel odpovídá za ztrátu, poškození a úbytek obsahu</li> <li>- v případě ztráty se náhrada škody poskytuje v paušální výši</li> <li>- v případě poškození nebo úbytku obsahu se náhrada škody poskytuje až do výše částky určené odesílatelem nebo částky sjednané ve smlouvě</li> <li>- jako obsah jsou povoleny jen věci pro potřebu nevidomých</li> <li>- se zahraničním provozovatelem není sjednána závazná doba dodání</li> </ul>
15.	Balíková služba (do zahraničí)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- místo dodání je v zahraničí</li> <li>- provozovatel převzetí poštovní zásilky stvrzuje</li> <li>- příjemce převzetí poštovní zásilky potvrzuje</li> <li>- provozovatel odpovídá za ztrátu, poškození a úbytek obsahu</li> <li>- náhrada škody se poskytuje až do výše částky určené odesílatelem nebo částky sjednané ve smlouvě</li> <li>- se zahraničním provozovatelem není sjednána závazná doba dodání</li> </ul>
16.	Poštovní poukaz hotovost – hotovost (do zahraničí)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- místo dodání je v zahraničí</li> <li>- provozovatel převzetí peněžní částky stvrzuje</li> <li>- peněžní částka je provozovateli předána v hotovosti</li> <li>- příjemce převzetí peněžní částky potvrzuje</li> <li>- výplata peněžní částky se uskutečňuje v hotovosti</li> </ul>
17.	Základní zahraniční poštovní služby	<ul style="list-style-type: none"> <li>- služby svou povahou obdobné poštovním službám podle bodů 9. až 16., jejichž poskytnutí bylo sjednáno v zahraničí a jejichž účelem je dodání věcí nebo peněžní částky v České republice</li> </ul>

**Tabulka č. 6:** Stav liberalizace a vyhrazené služby ke dni 1. ledna 2009

členská země EU	národní poštovní operátor	plně liberalizováno	plánovaná liberalizace	vyhrazené služby			
				váha (gramy)	cena (násobek)	direct mail	přeshraniční pošta
Belgie	La Poste	-	2011	50	2,5	ano	ano
Bulharsko	Bulgarian Posts	-	2011	50	2,5	ne	ano
Česká republika	Česká pošta	-	2013	50	2,5	ne	ne
Dánsko	Post Danmark	-	2011	50	2,5	ano	ano
Estonsko	Eesti Post	-	2011	50	2,5	ne	ne
Finsko	Posti	1994	-	-	-	-	-
Francie	La Poste	-	2011	50	2,5	ano	ano
Irsko	An Post	-	2011	50	2,5	ano	ano
Itálie	Poste Italiane	-	2011	50	2,5	ne	ano
Kypr	Cyprus Post	-	2013	50	2,5	ano	ano
Litva	Lietuvos paštas	-	2013	50	2,5	ano	ano
Lotyšsko	Latvijas Pasts	-	2013	50	2,5	ano	ano
Lucembursko	P & T Luxembourg	-	2013	50	2,5	ano	ano
Maďarsko	Magyar Posta	-	2013	50	2,5	ano	ano
Malta	Maltapost	-	2013	50	2,5	ano	ano
Německo	Deutsche Post	2008	-	-	-	-	-
Nizozemsko	TNT	-	2009	50	2,5	ne	ne
Polsko	Poczta POLSKA	-	2013	50	2,5	ano	ano
Portugalsko	CTT	-	2011	50	2,5	ano	ano
Rakousko	Österreichische Post	-	2011	50	2,5	ne	ne
Rumunsko	Posta Romana	-	2013	50	2,5	ano	ano
Řecko	ELTA - Hellenic Post	-	2013	50	2,5	ano	ano
Slovensko	Slovenská pošta	-	2013	50	2,5	ano	ano
Slovinsko	Posta Slovenije	-	2011	50	2,5	ne	ne
Spojené království	Royal Mail	2006	-	-	-	-	-
Španělsko	Correos	-	2011	50	2,5	ne	ano
Švédsko	Posten	1993	-	-	-	-	-

Zdroj: ECORYS Nederland BV, Main developments in the European postal sector (2006-2008) – Final report, 2008; převzato z Švadlenka, Roth, Elektronický časopis Katedry spojov Žilinské univerzity: Pošta, telekomunikácie a elektronický obchod, II-2009, 75

## Summary (en)

*Stepan Svoboda - Liberalization of postal services under the European and Czech law*

This dissertation is an updated analysis of the current liberalisation processes in the European Union and in the Czech Republic. It consists of 9 parts. In the introductory parts the author describes the role of the application of the article 106 TFEU in conjunction with the article 14. He shows that the application of the article 106 constitutes the primary authorisation for the liberalisation (not only) postal services. Furthermore he analyses the basic requirements for the application of the article 106(1) and its exception as provided for in the article 106(2) TFEU. In the chapter 2 the author is focused on the general scheme of the liberalisation process and its risks arising from the behaviour of the incumbent as well as the new entrants on the postal market. The introductory framework is completed by the economic analysis of the behaviour of the postal monopoly and its (in) efficiencies compared to the structure of the competitive markets.

In the main part of the thesis the author is dealing with the analysis of the services of general interest, general economic interest and the universal services in which the basic concept of the gradual liberalisation of the network industries must be seen. By means of the analysis of the obligation to provide the universal services in the liberalised telecommunication, electricity and gas sectors the author shows the contents, function a legal framework of the postal universal service and its regulation both in the European law and in the Czech postal law. Furthermore, the legal regulation and market position of the Czech Post s.e. (Česká pošta, s.p.) is also analysed whereby the author stressed that on some postal relevant market the Czech incumbent might hold a dominant position whereas on some other the entrants have already taken over the leading position on such markets.

The chapter 6 is dealing in a more detailed way with the concept of the postal universal service. By means of the characteristics of the first and second European postal directive it is analysed which of the postal services constitute the universal postal service and which of the postal services can be reserved by the EU member states for the public postal monopoly. Some forms of the (il) legal extension of the postal monopoly by the member state and the incumbent are also analysed as well as the risky behaviour of the new entrants seeking for the elimination of the postal monopoly. The following chapter describes in a detailed way the development of the case law of the European Court of Justice and the Court of First Instance regarding the relation of the European law towards the state monopolies in general as well as towards the postal sector.

Furthermore the author analyses and assesses the current Czech postal law in the light of the European postal legal framework, in particular the degree of the liberalisation of the Czech postal services compared to the European framework as well as the law of other selected member states. In the following relating chapter a detailed analysis of the future postal law as provided for in the third postal directive of 2008 is provided. Among many problems arising in connection with the full opening of the postal market (in 2010, 2012, respectively) the author focuses on the detailed analysis of two major problems: regulating and financing of the postal universal services and the access to the public postal network by the new entrants. The conclusion and summary of the major findings conclude this dissertation.

## **Zusammenfassung (de)**

*Stepan Svoboda – Die Liberalisierung von Postdiensten unter dem europäischen und tschechischen Recht*

Diese Dissertation stellt eine Analyse der gegenwärtigen Liberalisierungsprozesse in der Europäischen Union und in der Tschechischen Republik dar. Sie besteht aus 9 Teilen. In den Einführungsteilen der Dissertation beschreibt der Autor die Rolle der Anwendung des Art. 106 in Verbindung mit dem Artikel 14 AEUV, wobei er darstellt, dass die Anwendung des Art. 106 die primärrechtliche Ermächtigung für die Liberalisierung von den (nicht nur) Postdiensten. Des Weiteren analysiert er die wichtigen Voraussetzungen der Anwendung von Art. 106 Abs. 1 und dessen Ausnahme, wie im Art. 106 Abs. 2 AEUV festgelegt. Im Kapitel 2 konzentriert sich der Autor auf den allgemeinen Rahmen des Liberalisierungsprozesses sowie die Risiken, die aus dem Wettbewerbsverhalten des Monopols und der Privatunternehmen auf dem Postmarkt. Der Einführungsteil ist mit einer ökonomischen Analyse des Monopolverhaltens und dessen (In) Efficiency im Vergleich zu Wettbewerbsmärkten.

Im Hauptteil der Dissertation beschäftigt sich der Autor mit der Analyse der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, allgemeinem wirtschaftlichem Interesse und des Universaldienstes, auf dem das Grundkonzept der allmählichen Liberalisierung der Netzindustrien beruht. Anhand der Analyse der Verpflichtung zur Gewährung von Universaldiensten in vorher schon liberalisierten Telekommunikations-, Elektrizität- und Gassektor zeigt der Autor den Inhalt, die Funktion und den rechtlichen Rahmen des postalischen Universaldienstes und dessen Regulierung sowohl im Europarecht als auch im tschechischen Postrecht. Des Weiteren werden die rechtliche Regelung und die Marktstellung der Tschechischen Post (Česká pošta, s.p.) analysiert, wobei der Autor die Tatsache hervorhebt, dass das bisherige Postmonopol auf einigen Märkten über eine marktbeherrschende Stellung verfügen könnte, während die neu eingetretenen Privatunternehmen auf anderen Postmärkten die führende Rolle spielen.

Das Kapitel 6 befasst sich ausführlich mit dem Konzept des Postuniversaldienstes. Anhand der Analyse der ersten und zweiten Europäischen Postrichtlinie wird analysiert, welche von den Postdiensten den Postuniversaldienst bilden und welche Postdienste von EU Mitgliedstaaten für das gegenwärtige Postmonopol reserviert werden können. Darüber hinaus werden verschiedene Formen von zur Erweiterung des reservierten Bereiches führenden Aktivitäten des Postmonopols und der Mitgliedstaaten sowie das Wettbewerbsverhalten von neu eingetretenen Postunternehmen, das auf die Einschränkung

des Monopolbereiches ausgerichtet ist, analysiert. Das nächste Kapitel beschreibt ausführlich die Entwicklung der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes und des Gerichtes erster Instanz betreffend den Bezug des Europarechts zu den staatlichen Monopolen im Allgemeinen sowie zu dem Postmarkt.

Des Weiteren analysiert und bewertet der Autor das geltende tschechische Postrecht im Lichte der Europäischen Postregelung, insbesondere der Umfang der Liberalisierung von tschechischen Postdiensten im Vergleich zu dem Europäischen Rechtsrahmen sowie das Postrecht der ausgewählten EU Mitgliedstaaten. Im anschließenden Kapitel wird die künftige Postregelung, die man in der dritten Europäischen Postrichtlinie vom Jahre 2008 vorsieht, näher analysiert. Aus vielen Problemen, die mit der vollständigen Postmarkteröffnung (2010, 2012, bzw.) zusammenhängen, hat sich der Autor zwei Bereiche für seine grundlegende Analyse ausgewählt: die Regulierung und Finanzierung des postalischen Universaldienstes und den Zugang zu dem öffentlichen Postnetz zu Gunsten der neu eingetretenen Privatpostunternehmen. Die Schlussfolgerung und die Zusammenfassung der wichtigen Ergebnisse der Analyse schließen diese Dissertation ab.



## Životopis

Narozen 13. března 1980 v Městci Králové

1986 - 1994	Základní škola Tomáše Garrigua Masaryka, Poděbrady
1994 – 1998	Gymnázium Jiřího z Poděbrad, Poděbrady
1998 – 2004	Studium na Právnické fakultě Univerzity Karlovy v Praze
2002 – 2003	Studium v rámci Erasmus pobytu na Rechtswissenschaftliche Fakultät Christian-Albrecht Univerzity, Kiel, Německo
2004 – 2005	Studium postgraduálního LL.M. studijního programu se zaměřením na evropské a německé právo na Rechtswissenschaftliche Fakultät Christian-Albrecht Univerzity, Kiel, Německo
2004 – 2006	Doktorská práce v rámci postgraduálního rigorózního studijního programu, katedra Evropského práva, Právnická fakulta Univerzity Karlovy, Praha
2005 – 2006	Studium postgraduálního M.A. studijního programu se zaměřením na právní a ekonomické aspekty evropské integrace při Centre for European Studies, Univerzita Limerick, Irsko
2008	Advokátní zkouška při České advokátní komoře, Praha
2008 – 2009	Stáž při Direktoriátu pro hospodářskou soutěž Evropské Komise, Brusel, Belgie
2009	Stipendijní vědecko studijní pobyt v rámci DAAD programu při Walter-Schücking Institutu pro mezinárodní a evropské právo, Christian-Albrecht Univerzita, Kiel, Německo
Od 2009	Advokátní praxe v advokátní kanceláři CMS Cameron McKenna v.o.s., Praha