

Shrnutí (čj)

Štěpán Svoboda - Liberalizace poštovních služeb podle evropského a českého práva

Tato disertační práce je analýzou současného stavu liberalizačních procesů v Evropské Unii a v České republice. Tato disertace se zaměřuje na dosavadní vývoj liberalizačních procesů, avšak neponechává stranou ani poslední vývoj a změny, které přinesla reformní Lisabonská smlouva přijatá v prosinci 2009. Disertační práce se skládá z devíti částí. V úvodní části je analyzována historie vzniku a vývoj aplikace čl. 106 Smlouvy o fungování Evropské Unie (dále jen „SFEU“) a rovněž pravidla použití článku 14 SFEU. Autor poukazuje na skutečnost, že čl. 106 představuje primárně právní základ pro rozvoj liberalizační politiky Evropské Unie, nejen omezené na liberalizaci poštovních služeb. Z tohoto důvodu je čl. 106 ústřední ustanovení Smlouvy pro provádění liberalizačních politik.

Dále v textu autor podrobně analyzuje základní předpoklady pro použití čl. 106 SFEU a výjimku z tohoto ustanovení, která je obsažena v odstavci 2 tohoto článku. Důraz je přitom kladen na rozvinutou soudní judikaturu Soudního dvora a Tribunálu. Použití výjimky čl. 106 odst. 2 znamená, že veřejný podnik může být vyňat z použití některých přísných a omezujících pravidel upravených v primárním právu. Jedná se zejména o výjimky z úplného použití evropských soutěžních pravidel. Autor ukazuje, že použití výjimky může být ospravedlněno pouze tehdy, pokud veřejný podnik poskytuje služby obecného hospodářského zájmu, výjimka je nutná a je aplikovaná přiměřeně.

V druhé kapitole disertační práce se autor zaměřuje na obecně ekonomické schéma liberalizačního procesu a rizika pro něj, která spočívají v jedné straně dosavadního poštovního monopolu a jedné straně soukromých poštovních operátorů nově vstoupivších na jednotlivé segmenty poštovního trhu. Autor identifikuje šest základních typů jednání dosavadního monopolu, které mohou narušit existující hospodářskou soutěž na relevantním trhu. K těmto jednáním náleží nepřiměřené a diskriminační stanovení cen, zjevná nezpůsobilost uspokojit poptávku, rozšíření monopolu na sousední oddělené trhy, střet zájmů, omezení či odmítnutí dodávek a nečinnost státu. Nově vstoupivší soukromí operátoři na jednotlivých segmentech poštovního trhu však mohou liberalizační proces rovněž ohrozit. Bez jakýchkoliv ochranných opatření by se totiž mohli soustředit pouze na lukrativní části poštovních trhů a neobsluhovat některé části území státu, která jsou obtížně dostupná (např. horské, venkovské či od centra vzdálené oblasti). Tento risk je většinou označován jako slíznutí smetany (angl. "cream-skimming"). Úvodní část je zakončena ekonomickou analýzou chování poštovního monopolu a jeho alokační efektivností v porovnání s polypolní strukturou trhu. Tato analýza tvoří část 3 této disertační práce.

V hlavní části této práce se autor zaměřuje na podrobnou analýzu pojmu služeb obecného zájmu, obecného hospodářského zájmu, univerzální služby, v jejichž relacích se odehrává liberalizační proces. Je zejména zdůrazněno, že neexistuje žádná evropská definice služeb obecného hospodářského zájmu a je pouze právem a odpovědností každého členského státu vymezit okruh služeb, které mají být považovány za služby obecného hospodářského zájmu. Evropská komise pouze střeží, aby členské státy nezneužily svých pravomocí a při definování těchto služeb nepostupovaly diskriminačně či svévolně. Prostřednictvím analýzy konceptu univerzální služby v oblasti energetiky a telekomunikačních služeb ukazuje autor, jaký je obsah univerzální služby, její funkce a potřebnost v jednotlivých nově, plně či zčásti, liberalizovaných hospodářských odvětvích. Autor dochází k závěru, že plná liberalizace bez ochranných opatření (tj. zavedení povinnosti poskytovat univerzální službu) není v současné době možná z důvodů rizika creamskimming.

Detailed analysis of the legal framework of universal postal services and its detailed amendments in European and Czech law forms the further parts of this thesis. Further, the legal amendment of the position of the Czech Post, s.p. and its market position is analyzed. The author emphasizes the fact, that in some segments of the postal market the Czech Post, s.p. holds a dominant position, while in others it has been taken over by private postal operators. The author analyzes the decision-making practice of the European Commission and its key role in the oversight of the results of liberalization processes. He emphasizes that the European Commission should carefully examine the behavior of existing postal monopolies and monitor whether their market behavior is in line with European competition law and whether dominant positions are not being abused on individual markets, which could lead to the strengthening of their market position on adjacent, but separated, markets.

Chapter 6 is devoted to the concept of universal postal services. The analysis of the legal amendments in the first and second postal directives is carried out, which types of postal services form the universal postal service and to what extent the member states are allowed to change the scope of universal postal services. In the definition of European law, the universal postal service is defined as a minimum standard of services, the provision of which must be guaranteed by the member states for everyone on their entire territory and at a price accessible to all. For this reason, the member states are allowed to expand the scope of universal postal services, but they are not allowed to reduce it further.

Further, the emphasis is placed on the analysis of the difference between so-called reserved and non-reserved postal services. Reserved postal services are services that can be reserved by member states. Non-reserved (liberalized) postal services are those that have already been fully liberalized and cannot be reserved again. Some forms of illegal expansion of the postal monopoly are

dále v textu analyzovány. I přes existenci poměrně konzistentní právní úpravy rozsahu služeb, které mohou být vyhrazeny poštovnímu monopolu, identifikuje autor několik typů chování, kterým se soukromí poštovní operátoři snaží zúžit rozsah služeb, které jsou v této fázi liberalizace vyhrazeny poštovnímu monopolu. Jedná se zejména o široce vykládanou definici tzv. „nových poštovních služeb“.

Podle rozhodovací praxe evropských soudů jsou „novými poštovními službami“ ty poštovní služby, které jsou dostatečně odlišeny od tradičních poštovních služeb, mají jiný okruh příjemců a jsou poskytovány na základě odlišných technologií. Jsou nově vzniklé a rozvinuté v důsledku existence nových specifických potřeb zákazníků. Podle judikatury evropských soudů nemohou být takové nové poštovní služby vyhrazeny poštovnímu monopolu. Analýza provedená autorem ukazuje, že v současné době neexistuje podrobná definice těchto nových poštovních služeb a pouze některé materiály Evropské komise poskytují určitá vodítka. Z tohoto důvodu vznikají značné výkladové problémy. V tomto ohledu je významné probíhající řízení před Tribunálem ve věci slovenské hybridní pošty. Hybridní poštovní služby jsou takové, u kterých odesílatel pošle poštovnímu operátorovi zprávu v elektronické podobě emailem nebo jinou formou elektronické komunikace. Operátor zprávu vytiskne, uloží do obálky, opatří adresou příjemce a zajistí její doručení adresátovi. Očekávané rozhodnutí evropského soudu by se mělo podrobně zabývat vymezením definice tzv. nových poštovních služeb, přičemž autor v textu práce naznačuje kriteria, který by Tribunál měl vzít v úvahu při vymezení této definice.

Následující kapitola analyzuje vývoj judikatury Soudního dvora a Tribunálu. V první části jsou analyzována významná rozhodnutí týkající se postavení monopolu podle evropského práva. Dále je analyzována judikatura týkající se použití čl. 106 SFEU a výjimky z něj, financování poštovního monopolu a ospravedlnitelný rozsah poštovního monopolu. Zvláštní pozornost je věnována rozhodnutí Tribunálu ve věci TNT Post UK Ltd. z roku 2009 týkající se rozsahu univerzální poštovní služby. Podle názoru autora se podle daného rozhodnutí napříště nebudou do rozsahu univerzální poštovní služby zahrnovat ty poštovní služby, které jsou sice poskytovány v rámci váhových limitů, jak je stanoví poštovní směrnice, avšak podmínky pro jejich poskytování jsou sjednávány s daným zákazníkem individuálně. Aplikací tohoto právního názoru Tribunálu dojde zřejmě k podstatnému zúžení rozsahu univerzální poštovní služby, což dále přispěje k oslabení argumentace ve prospěch dalšího mohutného financování univerzální poštovní služby ze státních prostředků s odůvodněním, že široký rozsah univerzální poštovní služby s sebou přináší značnou finanční zátěž na tohoto poskytovatele.

Autor dále analyzuje a hodnotí současný stav českého poštovního práva ve světle vývoje poštovního práva evropského, zvláště pak stupeň liberalizace poštovního trhu v České republice v porovnání s právní úpravou jiných členských stát. V následující kapitole

je pak podrobně analyzována třetí poštovní směrnice, která obsahuje právní úpravu budoucího plně liberalizovaného poštovního trhu. Mezi mnohými problémy, které s sebou plná liberalizace poštovního trhu (od roku 2010, resp. 2012) přináší, se autor soustředí na problematiku regulace a financování univerzální poštovní služby a na regulaci zajištění přístupu do veřejné poštovní sítě ve prospěch soukromých poštovních operátorů. Závěr této disertační práce obsahuje nejdůležitější teze a výsledky zkoumání.