

Brusel 1. října 2025
(OR. en)

12752/25

POSTES 5
UD 219

NÁVRH

Odesílatel:	Martine DEPREZOVÁ, ředitelka, za generální tajemnici Evropské komise
Datum přijetí:	10. září 2025
Příjemce:	Thérèse BLANCHETOVÁ, generální tajemnice Rady Evropské unie
Č. dok. Komise:	COM(2025) 506 final
Předmět:	Návrh ROZHODNUTÍ RADY o postoji, který má být jménem Evropské unie zaujat na 28. kongresu Světové poštovní unie

Delegace naleznou v příloze dokument COM(2025) 506 final.

Příloha: COM(2025) 506 final



EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 10.9.2025
COM(2025) 506 final

2025/0284 (NLE)

Návrh

ROZHODNUTÍ RADY

**o postoji, který má být jménem Evropské unie zaujat na 28. kongresu Světové poštovní
unie**

DŮVODOVÁ ZPRÁVA

1. PŘEDMĚT NÁVRHU

Tento návrh se týká rozhodnutí stanovujícího postoj, který mají jménem Unie zaujmout členské státy na 28. kongresu Světové poštovní unie (dále jen „UPU“) v souvislosti se zprávou Administrativní rady UPU, kterou kongres vezme na vědomí, a její přílohou I, která obsahuje výklad, jenž považuje akt EU za neslučitelný s pravidly UPU, jakož i návrhy týkající se bezpečnosti a cel předložené kongresu (návrhy 9 a 15). Tyto návrhy se týkají také další práce orgánů UPU (Administrativní rady, Rady poštovního provozu) v Dubajském cyklu a možných změn právních aktů UPU (Ústava, Úmluva), které mají být navrženy na 29. světovém kongresu v roce 2029.

2. SOUVISLOSTI NÁVRHU

2.1. Světová poštovní unie

Cílem Úmluvy Světové poštovní unie (dále jen Úmluva UPU) je upravit mezinárodní výměnu poštovních zásilek a standardizovat a usnadnit příslušné postupy a poplatky. Úmluvou, která vstoupila v platnost v roce 1874, byla založena Světová poštovní unie. V roce 1948 se UPU stala odborným orgánem OSN. Světová poštovní unie je celosvětový reprezentativní subjekt, který koordinuje poštovní politiku členských zemí a napomáhá jednotnému celosvětovému poštovnímu systému.

EU sice není členem UPU, ale členy UPU jsou všechny její členské státy. Na kongresu v Dohá v roce 2012 však bylo dohodnuto, že Evropská unie bude mít status formálního pozorovatele (zastoupeného Evropskou komisí)¹.

2.2. Kongres UPU

Kongres UPU je nejvyšším orgánem Poštovní unie a skládá se ze zplnomocněných zástupců členských zemí. Zasedá obvykle každé čtyři roky. Kongres vykonává všechny pravomoci spadající do působnosti UPU, které nejsou akty unie výslovně svěřeny jinému orgánu. Patří mezi ně pravomoc měnit Ústavu UPU, Světovou poštovní úmluvu a zvláštní dohody. Kongres může také přijímat usnesení, rozhodnutí, doporučení a formální stanoviska, která dohromady tvoří rozhodnutí kongresu.

2.3. Zamýšlený akt kongresu UPU

Na 28. kongresu UPU se navrhuje vzít na vědomí zprávu vypracovanou Administrativní radou UPU a schválit návrh obecné povahy týkající se další práce na rozvoji celní politiky a regulačního rámce (návrh 9). Kromě toho předložily Spojené státy americké další návrh (návrh 15), který obsahuje prvky týkající se bezpečnosti dopravy a cel. Na základě těchto návrhů bude v Dubajském cyklu probíhat další práce v orgánech UPU a na 29. světovém poštovním kongresu v roce 2029 mohou být případně navrženy změny akt (Ústavy, Úmluvy).

Účelem návrhu 9 je řešit obavy, které prostřednictvím sekretariátu UPU vyjádřily některé členské země UPU ohledně možného rozporu celního kodexu Unie² s Akty UPU, pokud jde o ustanovení upravující výměnu a shromažďování předběžných elektronických údajů, tj. v kontextu EU v souvislosti s ustanoveními o vstupních souhrnných celních prohlášeních.

¹ Dokument Rady 9341/12 ze dne 8. května 2012; Usnesení C 78 Světového poštovního kongresu (Dohá 2012).

² Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 952/2013 ze dne 9. října 2013, kterým se stanoví celní kodex Unie (Úř. věst. L 269, 10.10.2013, s. 1).

Tyto členské země se snaží právně rozlišovat mezi „tranzitem/překládkou“ na jedné straně a „dovozem“ (tj. zbožím s konečným místem určení v EU) na straně druhé, z čehož vyplývá, že celní kodex Unie a jeho požadavky na předběžné elektronické údaje (EAD) podporované systémem kontroly při dovozu 2 (ICS2) jsou „právně platné/použitelné“ pouze pro dovoz. Tito členové trvají na tom, že tudíž považují zásadu „svobody průvozu“ zakotvenou v článku 1 Ústavy UPU za porušenou z důvodu právních požadavků celního kodexu Unie na předkládání vstupních souhrnných celních prohlášení do systému ICS2, konkrétně čl. 113a odst. 2 a 4 aktu v přenesené pravomoci k celnímu kodexu Unie³.

Na 4. mimořádném kongresu UPU, který se konal v Rijádu v roce 2023, byla v návaznosti na diskusi o problémech, které pro určené provozovatele UPU představují požadavky regulačních režimů na předběžné elektronické údaje, zřízena pracovní skupina pro analýzu právních, provozních, regulačních a technických otázek spojených s novými celními a bezpečnostními požadavky ve vztahu k předběžným elektronickým údajům, zejména se zaměřením na opatření Evropské unie v rámci systému ICS2.

Pracovní skupině pomáhal právní poradce Mezinárodního úřadu Světové poštovní unie, který provedl vlastní právní posouzení možného dopadu opatření EU na základní zásady jednotného poštovního území a svobody průvozu podle Akt UPU (zejména zákazu diskriminace mezi vnitrostátními a mezinárodními zásilkami) a jejich souladu s nimi.

V posouzení právního poradce Mezinárodního úřadu Světové poštovní unie se uvádí, že požadavky EU na předběžné elektronické údaje (v podobě vstupních souhrnných celních prohlášení), konkrétně požadavky, které se týkají zboží, jež není vůbec určeno k dovozu, ale k pohybu přes EU, jsou v rozporu s těmito základními zásadami. Předložený argument spočívá v tom, že ustanovení celního kodexu Unie znevýhodňují zacházení s mezinárodními poštovními zásilkami ve srovnání s vnitrostátními zásilkami v kontextu těchto „tranzitních pohybů“, neboť vyžadují, aby provozovatelé poštovních služeb ve třetích zemích podávali vstupní souhrnná celní prohlášení pro balíky odesílané přes EU, zatímco balíky odesílané provozovatelem poštovních služeb v EU do jiného členského státu, Norska nebo Švýcarska jsou od této povinnosti osvobozeny.

Návrh 15 předložený Spojenými státy americkými se týká zahájení prací na zlepšení provádění, zdokonalení a aktualizaci norem a protokolů v rámci Světové poštovní unie týkajících se nebezpečného a zakázaného zboží s cílem zvýšit bezpečnost a zabezpečení přepravy a bojovat proti využívání mezinárodních poštovních toků k přepravě nebezpečných a zakázaných věcí.

3. POSTOJ, KTERÝ MÁ BÝT ZAUJAT JMÉNEM UNIE

Předmět návrhů, které mají být předloženy na nadcházejícím kongresu Světové poštovní unie (UPU), spadá pevně do výlučné pravomoci Evropské unie. Všechny členské státy uplatňují stejný celní sazebník a pravidla. Celní předpisy Unie (celní kodex Unie) zavádějí důležitá celně bezpečnostní opatření, jejichž cílem je zajistit, aby celní správy byly schopny řešit rizika ohrožující bezpečnost a zabezpečení Unie a jejích obyvatel nebo přepravních dodavatelských řetězců před vstupem zboží na celní území Unie. To je podpořeno novým systémem ICS2 a předběžnými elektronickými údaji, které musí obchodní subjekty, včetně provozovatelů poštovních služeb, poskytovat celním orgánům prostřednictvím systému ICS2. Proto je třeba zaujmout jednotné stanovisko ke zprávě, kterou vypracoval Mezinárodní úřad Světové poštovní unie a která zpochybňuje slučitelnost opatření EU s Úmluvou Světové poštovní unie.

³ Nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) 2015/2446 ze dne 28. července 2015, kterým se doplňuje nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 952/2013, pokud jde o podrobná pravidla k některým ustanovením celního kodexu Unie.

Tato opatření jsou v souladu s mezinárodními pravidly a normami vypracovanými v rámci Světové celní organizace (WCO), Mezinárodní organizace pro civilní letectví (ICAO) a také v rámci Světové poštovní unie.

Evropská komise a členské státy zastávají konzistentní stanovisko, že ustanovení celního kodexu Unie týkající se podávání vstupních souhrnných celních prohlášení za účelem provedení analýzy předpokládaných rizik pro účely bezpečnosti a ochrany v případě průvozu/překládky neporušují zásadu „svobody průvozu“ zakotvenou v článku 1 Ústavy Světové poštovní unie. Skutečnost, že poštovní zásilky podle Úmluvy Světové poštovní unie procházejí celním územím EU, a proto podléhají celnímu dohledu a mohou být podrobeny celním kontrolám, neznamená, že nemají „svobodu“ průvozu.

Kromě toho „svoboda průvozu“ podle Akt Světové poštovní unie neznamená, že se na tento pohyb zboží nevztahují pravidla celního dohledu nebo celní kontroly. Celní kodex Unie nestanoví žádnou výjimku z celních kontrol a celního dohledu (příslušné definice v čl. 5 bodě 3 a 27 celního kodexu Unie), které musí být prováděny za účelem zajištění souladu s celními předpisy a dalšími právními předpisy upravujícími všechny druhy pohybu zboží.

Kromě toho „svoboda průvozu“ není absolutní zásadou. Článek 8 Úmluvy Světové poštovní unie ukládá členským zemím a jejich určeným provozovatelům přijmout a provádět aktivní bezpečnostní strategii na všech úrovních poštovního provozu, aby byla zachována bezpečná přeprava a průvoz poštovních zásilek mezi nimi. Průvoz proto není podle Úmluvy Světové poštovní unie při uplatňování bezpečnostních opatření vyloučen. To z jejich pohledu spočívá v udržení a posílení důvěry veřejnosti v poštovní služby poskytované určenými provozovateli. Kromě toho nic nenasvědčuje tomu, že by ve Světové poštovní unii někdy panoval názor, že „svoboda průvozu“ nebo „jednotné poštovní území“ „výslovně“ (článek 23) omezuje svrchované právo členských zemí přijímat zákony o příslušných celních a bezpečnostních kontrolách při dovozu, vývozu nebo průvozu poštovního zboží.

V neposlední řadě neexistuje žádná diskriminace mezi provozovateli poštovních služeb ze třetích zemí a z EU. Ačkoli Evropská unie není členem UPU, její společná celní politika je základní skutečností, kterou akceptují všechny strany UPU v rámci WTO, WCO nebo dvoustranných obchodních vztahů. Vnitřní trh Unie a celní unie znamená, že související předpisy a požadavky, které se dříve uplatňovaly mezi jejími členskými státy, byly zrušeny na základě zavedení společných požadavků platných na vnější hranici Evropské unie. Požadavky na předběžné elektronické údaje, které ukládá celní kodex Unie v rámci provádění systému ICS2 pro ochranu bezpečnosti a zabezpečení, se vztahují na veškeré vstupující zboží bez výjimky. Jedná se o požadavek stanovený právem Unie, který musí být dodržován bez výjimky. Rozlišování mezi členskými státy EU a třetími zeměmi je oprávněné z důvodu harmonizovaných kontrol zavedených na úrovni EU. Členské státy EU a třetí země proto nejsou ve stejné regulační situaci.

Zlepšování norem a protokolů Světové poštovní unie týkajících se poskytování předběžných elektronických údajů pro účely bezpečnosti a ochrany je vítanou iniciativou.

Vzhledem k tomu, že EU není samostatným členem UPU a že členem UPU jsou členské státy EU, je povinností členských států jednat společně v zájmu Unie.

Záměrem tohoto rozhodnutí Rady je, aby členské státy zaujaly koordinovaný postoj a trvaly na tom, že celně bezpečnostní opatření EU v rámci celního kodexu Unie jsou slučitelná s akty UPU a jejich základními zásadami, a aby EU a její členské státy podporovaly další práci na řešení praktických a provozních otázek souvisejících s požadavky na předběžné elektronické údaje a zároveň zajistily dodržování požadavků EU na vstupní souhrnná celní prohlášení.

4. PRÁVNÍ ZÁKLAD

4.1. Procesněprávní základ

4.1.1. Zásady

V čl. 218 odst. 9 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU) jsou upravena rozhodnutí, kterými se stanoví „*postoje, které mají být jménem Unie zaujaty v orgánu zřízeném dohodou, má-li tento orgán přijímat akty s právními účinky, s výjimkou aktů, které doplňují nebo pozměňují institucionální rámec dohody*“.

Ustanovení čl. 218 odst. 9 Smlouvy o fungování EU se použije bez ohledu na to, zda je Unie členem dotyčného orgánu nebo stranou dotyčné dohody⁴.

Pojem „*akty s právními účinky*“ zahrnuje akty, které mají právní účinky na základě pravidel mezinárodního práva, kterým se dotyčný orgán řídí. Zahrnuje rovněž nástroje, jež podle mezinárodního práva nemají závazný účinek, ale „*mohou rozhodujícím způsobem ovlivnit obsah právní úpravy přijaté zákonodárcem Unie*“⁵.

4.1.2. Použití v tomto konkrétním případě

Kongres UPU je orgán zřízený úmluvou, konkrétně Úmluvou Světové poštovní unie.

Zpráva, k jejímuž schválení je kongres UPU vyzván, představuje akt s právními účinky, neboť zamýšlený akt obsahuje právní výklady, podle nichž jsou některé právní předpisy EU přijaté podle celního kodexu Unie neslučitelné s Úmluvou Světové poštovní unie. Přijetí takové zprávy by proto mohlo rozhodujícím způsobem ovlivnit právní předpisy EU.

Zamýšlený akt nedoplňuje ani nepozměňuje institucionální rámec úmluvy.

Procesněprávním základem navrhovaného rozhodnutí je tudíž čl. 218 odst. 9 SFEU.

4.2. Hmotněprávní základ

4.2.1. Zásady

Hmotněprávní základ rozhodnutí podle čl. 218 odst. 9 SFEU závisí v první řadě na cíli a obsahu zamýšleného aktu, v souvislosti s nímž se postoj jménem Unie zaujímá. Má-li zamýšlený akt dvojí účel nebo má-li dvě složky a lze-li jeden z těchto účelů nebo jednu z těchto složek označit jako hlavní, zatímco druhý účel či druhá složka je pouze vedlejší, musí být rozhodnutí přijaté na základě čl. 218 odst. 9 Smlouvy o fungování EU založeno na jediném hmotněprávním základě, a sice na tom, který si žádá hlavní nebo převažující účel či složka.

4.2.2. Použití v tomto konkrétním případě

Zamýšlený akt sleduje cíle a má prvky v oblasti celní spolupráce v rámci celní unie, společné obchodní politiky a vnitřního trhu. Tyto prvky zamýšleného aktu jsou nerozlučně spjaté, aniž je jeden vůči druhému vedlejší.

Hmotněprávním základem navrhovaného rozhodnutí je tudíž článek 33 SFEU.

4.3 Závěr

⁴ Rozsudek Soudního dvora ze dne 7. října 2014, Německo v. Rada, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, bod 64.

⁵ Rozsudek Soudního dvora ze dne 7. října 2014 ve věci Německo v. Rada, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, body 61 až 64.

Právním základem navrhovaného rozhodnutí by měl být článek 33 ve spojení s čl. 218 odst. 9 SFEU.

Návrh

ROZHODNUTÍ RADY**o postoji, který má být jménem Evropské unie zaujat na 28. kongresu Světové poštovní unie**

RADA EVROPSKÉ UNIE,

s ohledem na Smlouvu o fungování Evropské unie, a zejména na články 33, 114 a 207 ve spojení s čl. 218 odst. 9 této smlouvy,

s ohledem na návrh Evropské komise,

vzhledem k těmto důvodům:

- (1) Úmluva Světové poštovní unie (dále jen „úmluva“) vstoupila v platnost v roce 1874. EU není členem Světové poštovní unie, zatímco všechny členské státy EU jsou stranami Světové poštovní unie.
- (2) Prostřednictvím nařízení (EU) č. 952/2013 (kodex) spolu s nařízením Komise v přenesené pravomoci (EU) 2015/2446 zajišťuje Unie bezpečnost a zabezpečení na svých vnějších hranicích tím, že vyžaduje předkládání určitých elektronických údajů o veškerém zboží vstupujícím na celní území Unie, včetně zboží v poštovních zásilkách (předběžné elektronické údaje). Tento požadavek je odůvodněn snahou zmírnit potenciální hrozby pro dopravní dodavatelské řetězce, bezpečnost a zabezpečení Unie a jejích rezidentů, pro zdraví lidí, zvířat nebo rostlin, pro životní prostředí nebo spotřebitele.
- (3) Podle čl. 10 odst. 3, článku 13, čl. 14 odst. 2, článku 16, článku 18 a čl. 19 odst. 2 Jednacího řádu kongresu UPU může Světová poštovní unie vzít na vědomí a schválit předložené návrhy, konkrétně v tomto případě ve výboru 3 kongresu UPU.
- (4) 28. kongres UPU se vyzývá, aby vzal na vědomí zprávu obsahující právní stanovisko člena sekretariátu UPU, které zpochybňuje slučitelnost legislativního rámce Unie o předběžných elektronických údajích s některými zásadami zakotvenými v Ústavě UPU, jakož i s mezinárodně zavedenou právní povahou celní unie. Kromě toho se 28. kongres UPU vyzývá, aby schválil usnesení ve formě návrhu obecných pokynů (návrh 9), jehož záměrem je využít tuto zprávu a právní stanovisko jako základ pro další práci na revizi otázek v oblasti celní regulace.
- (5) 28. kongres UPU se má rovněž zabývat návrhem předloženým Spojenými státy americkými, aby se práce politického cyklu UPU a souvisejících pracovních skupin a výborů zaměřila na zdokonalení a rozšíření norem a pokynů UPU a jejich provádění v oblasti bezpečnosti a zabezpečení dopravy a boje proti nebezpečnému a zakázanému zboží v mezinárodní poštovní přepravě.
- (6) Je proto vhodné stanovit postoj, který má být jménem Unie zaujat na 28. kongresu UPU, aby byla zachována práva a zájmy Unie a jejích členských států.

- (7) Je proto třeba zajistit, aby členské státy zaujaly koordinovaný postoj k aktivní podpoře slučitelnosti právního rámce EU, pokud jde o požadavky na bezpečnost a zabezpečení zboží vstupujícího na celní území EU s Ústavou a Akty Světové poštovní unie.
- (8) Jelikož EU není členem Světové poštovní unie, postoj EU mají vyjádřit členské státy EU, které jsou členy kongresu Světové poštovní unie, jednající společně,

PŘIJALA TOTO ROZHODNUTÍ:

Článek 1

Postoj, který má být jménem Unie zaujat na 28. kongresu Světové poštovní unie, je uveden v dodatku k tomuto rozhodnutí.

Článek 2

Postoj uvedený v článku 1 vyjádří členské státy Evropské unie, jež jsou členy kongresu UPU, jednající společně.

Článek 3

Toto rozhodnutí vstupuje v platnost dnem přijetí.

Toto rozhodnutí je určeno členskými státy.

V Bruselu dne

*Za Radu
předseda/předsedkyně*

PŘÍLOHA

Postoj, který mají členské státy zaujmout jménem Evropské unie na 28. kongresu Světové poštovní unie k celním požadavkům na předběžné elektronické údaje.

Congress-Doc 42

Bod 1 pořadu jednání: Kongres se vyzývá, aby vzal zprávu na vědomí (§§ 1 až 20 zprávy a přílohy 1 a 2)

Postojem Evropské unie k tomuto bodu pořadu jednání je hlasovat proti vzetí zprávy na vědomí.

Nesouhlasí přitom s posouzením právního poradce ohledně slučitelnosti legislativních ustanovení Evropské unie o předkládání předběžných elektronických údajů.

Členské státy by měly zdůraznit, že požadavky EU na celní bezpečnost jsou plně v souladu s Akty a základními zásadami Světové poštovní unie.

Členské státy by měly zdůraznit specifika vnitřního trhu EU a vysvětlit, že kontroly na vnitřních hranicích v rámci EU byly zrušeny a že EU by měla být z poštovního i celního a bezpečnostního hlediska považována za jeden celek. Je třeba rovněž zdůraznit, že Norské království a Švýcarská konfederace souhlasily s uplatňováním stejných bezpečnostních opatření platných v EU, včetně zapojení do systému ICS2, a proto je obchod mezi těmito zeměmi a EU osvobozen od povinnosti podávat vstupní a výstupní souhrnná celní prohlášení.

Členské státy by měly konstatovat, že zásady Světové poštovní unie týkající se jednotného poštovního území a svobody průvozu nejsou absolutními a bezpodmínečnými povinnostmi, které by měly přednost před jakýmkoli jinými cíli veřejné politiky, včetně bezpečnosti a zabezpečení.

Bod 2 pořadu jednání: Kongres se vyzývá, aby schválil návrh obecné povahy týkající se další práce na rozvoji celní politiky a regulačního rámce (návrh 9 zprávy):

Postoj Unie spočívá v tom, že se i nadále zavazuje aktivně podporovat práci během příštího politického cyklu a prohlašuje, že je připravena zapojit se do řešení praktických a provozních otázek provádění, pokud jde o procesy ICS2, které mají dopad na provozovatele poštovních služeb ze třetích zemí, a zároveň nadále plně dodržovat a hájit požadavky EU.

Členské státy by měly i nadále vznášet námitky proti tomu, aby bylo do návrhu 9 zahrnuto právní posouzení člena sekretariátu Světové poštovní unie, které EU a její členské státy zpochybňují, neboť zcela nepřesně klasifikuje požadavky EU na předběžné elektronické údaje jako odporující Ústavě Světové poštovní unie a jejím právním aktům. Členské státy by na 28. kongresu Světové poštovní unie měly usilovat o změnu sporného pokynu s cílem odstranit odkaz na toto právní posouzení, které by sloužilo jako základ pro další přezkum otázek v oblasti celní regulace.

V případě, že by byl návrh 9 přijat bez příslušné změny sporného odstavce, měly by členské státy písemně vyjádřit svůj nesouhlas kongresu Světové poštovní unie, Mezinárodnímu úřadu Světové poštovní unie a Administrativní radě Světové poštovní unie.

Postoj, který má být zaujat k návrhu 15 předloženému Spojenými státy americkými

Členské státy by měly vzít na vědomí návrh předložený Spojenými státy americkými a vyjádřit svou podporu obecným zásadám obsaženým v návrhu.

Členské státy by měly vyjádřit ochotu diskutovat o konkrétních pracovních směrech navržených Spojenými státy americkými v kontextu zajištění bezpečnosti a ochrany zboží v rámci mezinárodní poštovní přepravy, aniž by vytvářely nadměrně zatěžující vstupní postup nebo ukládaly určeným provozovatelům poštovních služeb jakékoli povinnosti nad rámec těch, které se vztahují na ostatní zúčastněné strany v dodavatelském řetězci.