



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců Mgr. Aleše Sabola a JUDr. Tomáše Rychlého ve věci žalobce: **Ing. E. P.**, zastoupen Mgr. et Mgr. Patrikem Tauerem, advokátem se sídlem v Praze 3, Vinohradská 126, proti žalovanému: **Český telekomunikační úřad**, se sídlem v Praze 9, Sokolovská 219, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 26. 4. 2018, č. j. 9 A 180/2015 - 47,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Žalobce podal kasační stížnost proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 26. 4. 2018, č. j. 9 A 180/2015 - 47, jímž byla zamítnuta jím podaná žaloba proti rozhodnutí předsedy Rady Českého telekomunikačního úřadu ze dne 22. 6. 2015, č. j. ČTÚ-33 419/2015-603. Tímto rozhodnutím byl zamítnut rozklad žalobce a potvrzeno rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 5. 2015, č. j. ČTÚ-10 491/2014-611/II. vyř., ve věci žádosti žalobce o poskytnutí informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále jen „zákon o svobodném přístupu k informacím“). Rozhodnutím žalovaného byla podle § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím odmítnuta žádost žalobce ze dne 1. 3. 2015 o poskytnutí informací (dále jen „žádost“), neboť předpokládá vytvoření nových informací, které žalovaný nemá objektivně k dispozici a současně není povinen těmito informacemi disponovat.

[2] Předmětnou žádostí žalobce požadoval poskytnutí informace *o výši nákladů České pošty, s. p. (dále jen „Česká pošta“) bez ziskové přírážky, které byly promítnuty do následujících nákladově orientovaných cen základních služeb platných jednak ke dni 1. 8. 2013, jednak ke dni 1. 2. 2015, a to tak, jak byly označeny v ceníku České pošty, tj.:*

a) obvyčejné psaní do 50 g – standard

- b) *obyčejné psaní do 50 g – standard – sleva úrovně 1 se Zákaznickou kartou ČP, jednorázové podání 1-9 ks zásilek*
- c) *obyčejné psaní do 50 g – standard – sleva úrovně 2 se Zákaznickou kartou ČP*
- d) *obyčejný balík, obyčejná zásilka do 2 kg*
- e) *doporučené psaní do 50 g – standard*
- f) *doporučené psaní 1-2 kg.*

[3] Žalovaný žádost žalobce odmítl rozhodnutím ze dne 18. 5. 2015 s tím, že data shromažďuje v členění podle kategorií jednotlivých základních poštovních služeb podle § 3 odst. 1 zákona č. 29/2000 Sb., o poštovních službách (dále jen „zákon o poštovních službách“), naopak informace v členění, které vychází z obchodních názvů poštovních služeb České pošty a v rozlišení podle hmotnosti poštovní zásilky nevyžaduje, a nemá je tudíž k dispozici. S odkazem na § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 10. 2011, č. j. 1 As 107/2011 - 70, konstatoval, že touto informací ani není povinen disponovat. Dodal, že zákon nestanoví přesný postup, jakým má docházet k naplnění povinnosti nákladové orientace cen. Proto má žalovaný značnou volnost v rozhodování, jakou nákladovou metodu bude pro ověřování plnění této povinnosti využívat a s jakými dodatečnými parametry bude vybranou metodu aplikovat v praxi (např. zda bude vycházet jen a pouze z historických a auditovaných výsledků v oddělené evidenci nákladů a výnosů nebo bude s ohledem na vývojové trendy na poštovním trhu zohledňovat odhady budoucího vývoje, zda bude vyhodnocovat nákladovou orientaci každé služby individuálně či bude postupovat ve větší agregaci aj.) a v jakých intervalech bude nákladovou orientaci cen vyhodnocovat (vyhodnocování s půlročním intervalem nemusí vést ke stejným závěrům, jako při hodnocení za celý rok). Struktura dat nutných k ověření nákladové orientace cen není přesně daná a neměnná, ale odvíjí se od praktického přístupu jejího hodnocení. Žalovaný hodnotí nákladovou orientaci cen za skupiny základních služeb tak, jak jsou dány v § 3 odst. 1 zákona o poštovních službách, resp. v tabulce č. 3, která tvoří část přílohy k vyhlášce č. 465/2012 Sb., o způsobu vedení oddělené evidence nákladů a výnosů držitele poštovní licence (dále také jako „vyhláška č. 465/2012 Sb.“). Pro použití tohoto postupu pak není podstatné znát detailní nákladovou alokaci na jednotlivé ceníkové služby České pošty, ale jen nákladovou kalkulaci za každou skupinu základních služeb. Povinnost České pošty je splněna tehdy, pokud náklady za každou skupinu základních služeb pokrývají výnosy za danou skupinu základních služeb. Výše výnosů tvoří násobek cen konkrétních (ceníkových) služeb a počtu kusů daných služeb. Náklady jsou pak známy z oddělené evidence nákladů a výnosů. Předseda Rady Českého telekomunikačního úřadu následně potvrdil názor žalovaného, že žalobce požaduje poskytnout informace, kterými žalovaný nedisponuje, ani není povinen disponovat, a rozklad žalobce s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 2. 2012, č. j. 1 As 141/2011 - 67, zamítl.

[4] Městský soud žalobcovu žalobu proti rozhodnutí předsedy Rady Českého telekomunikačního úřadu zamítl. Uvedl předně, že zákonodárce dal výčetem v § 3 odst. 1 zákona o poštovních službách jasně najevo, které služby mají být považovány za základní. Tento výčet představuje kategorie poštovních služeb, na jejichž dostupnosti, ale i kontinuálním fungování má zájem přímo stát. Prováděcí právní předpis pak ve svých přílohách vymezil, které konkrétní údaje je držitel poštovní licence povinen pravidelně žalovanému o základních službách sdělovat pro účely dohledu. Příslušné tabulky přitom přesně kopírují nastavení základních služeb plynoucích z § 3 zákona o poštovních službách. Žádné z ustanovení zákona o poštovních službách nebo prováděcích předpisů přitom nestanoví, že by si držitel poštovní licence nemohl vnitřně nastavit jemnější rozlišení svých služeb. Nestanoví ani to, že v případě, že tak držitel poštovní licence učiní, bude žalovaný povinen vyžadovat i tyto podrobnější údaje. Pokud si Česká pošta takové podrobnější rozlišení svých služeb stanovila, je takový postup zcela v souladu s tzv. legální licenci, tj. s ústavním principem vyjádřeným v čl. 2 odst. 4 Ústavy a čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv

pokračování

a svobod. Žalovaný proto objektivně nedisponuje informacemi v rozlišení, které požadoval žalobce ve své žádosti; naopak disponuje údaji od České pošty v členění, které upravuje zákon o poštovních službách ve spojení s vyhláškou č. 465/2012 Sb., z nichž bez poskytnutí dalších údajů od České pošty požadované informace vygenerovat nelze.

[5] Následně městský soud posuzoval, zda je žalovaný informacemi, jejichž poskytnutí se žalobce domáhal, povinen disponovat. V tomto směru městský soud odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 2. 2012, č. j. 1 As 141/2011 - 67. Konstatoval, že povinnost požadovat i jiné údaje, než které stanoví zákon o poštovních službách ve spojení s prováděcími předpisy, žalovanému nevyplývá ze žádných z těchto předpisů, a to proto, že zájem státu spočívá v zaručení dostupnosti a nákladově orientace ceny základní služby jako takové. Z tohoto důvodu nelze dle kategorie základních služeb chápat tak, jak je chápe žalobce, tj. že každá jednotlivá položka ceníku služeb České pošty, která souvisí s některou ze základních poštovních služeb definovaných v zákoně, musí být cenově nákladově orientovaná. Takový výklad by vzhledem k rozmanitosti služeb, charakteru míst dodání i podání a k dalším relevantním faktorům vedl ke kolapsu celostátně zajišťovaných poštovních služeb, neboť si lze představit, že tato část poskytovaných služeb by za takových okolností byla pro držitele poštovní licence vysoce ztrátová. Dále dospěl městský soud k závěru, že údaje, které vyžadují výkazy v podobě příloh (tabulek) k vyhlášce č. 465/2012 Sb., nelze považovat za „*zdrojové informace*“, z nichž by byl žalovaný v zásadě mechanickým způsobem schopen požadované informace sestavit, neboť s podrobnějším než zákonným členěním nepočítají. Naopak, sestavení požadovaných informací by překročilo rámec takových jednoduchých úkonů, neboť by vyžadovalo, aby žalovaný zjišťoval i další údaje od České pošty, aniž by mu to zákon přikazoval. Pro žalovaného je přitom důležité sledovat a případně cenově regulovat dostupnost jednotlivých skupin základních služeb, a vyvažovat tak případné vychýlení z cenové dostupnosti v neprospěch zákazníků poštovních služeb. Není však jeho úkolem zasahovat tam, kde se některý z uživatelů domnívá, že služba by měla být o pár korun dražší nebo levnější, ale pouze v nepřiměřených případech. Opírá se přitom zejména o spotřebitelské ceny, inflaci a o průměrnou mzdu ve smyslu § 34a zákona o poštovních službách, nikoliv o jednotlivé položky podrobnějšího ceníku držitele poštovní licence.

[6] Městský soud uzavřel, že žalovaný je povinen kontrolovat nákladovou orientaci cen a sbírat údaje o základních službách v tom rozlišení, jaké vymezuje zákon o poštovních službách v § 3 odst. 1, a není povinen disponovat údaji v podrobnějším rozlišení dle ceníku České pošty. Nelze se proto divit, že tyto údaje nemá k dispozici, ani je sám dodatečně nevyžaduje či nevytváří. Lze naopak předpokládat, že tyto údaje má samotná Česká pošta, aby vůbec byla schopna analyzovat a zefektivňovat či přizpůsobovat poskytování poštovních služeb dle aktuální situace na poštovním trhu. V tomto ohledu má žalobce možnost žádat o informace přímo Českou poštu, která je v daném případě také povinným subjektem.

[7] Žalobce (dále jen „*stěžovatel*“) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost, jíž se domáhá zrušení napadeného rozsudku pro nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právních otázek soudem podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a pro vady řízení spočívající v nepřezkoumatelnosti rozhodnutí pro nedostatek důvodů a v nerovném přístupu soudu k účastníkům řízení podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[8] Stěžovatel v kasační stížnosti předně namítá, že se městský soud nevypořádal s námitkami stěžovatele uvedenými v žalobě a v jeho replice na vyjádření žalovaného, své rozhodnutí tak zatížil vadou nepřezkoumatelnosti. Namísto toho městský soud vzal za svou ničím nepodloženou a účelově mu žalovaným podsunutou argumentaci. Soud přistoupil k věci s přesvědčením, že „*co tvrdí žalovaný, je pravda, co tvrdí žalobce, je omyl*“, stěžovatel byl tedy

účastníkem řízení pouze formálně. V důsledku toho bylo porušeno právo stěžovatele na spravedlivý proces. V tomto ohledu stěžovatel připomíná, že není laikem, nýbrž tím, kdo novodobou koncepci poštovních služeb vymyslel, prosadil a uváděl do života, v roce 1992 až 2005 zastával pozici ředitele odboru poštovních služeb na příslušném rezortním ministerstvu, v letech 2005 – 2009 pak tutéž pozici i u žalovaného. Tuto skutečnost městskému soudu nesdělil, neboť předpokládal, že soud bude vycházet z kvality argumentů, nikoliv z toho, kdo argumenty předkládá. Městský soud tak nebyl nestranný, čímž porušil základní princip soudního řízení.

[9] Jde-li o podstatu věci, stěžovatel namítá, že městský soud zaměnil dva odlišné právní pojmy, a to pojmy „nákladová orientace cen“ podle § 33 odst. 5 zákona o poštovních službách a „cenová dostupnost“ podle § 3 odst. 2 písm. c) zákona o poštovních službách. Městský soud namísto toho, aby vycházel z dikce § 33 odst. 5 zákona o poštovních službách, vyložil pojem cenové dostupnosti podle § 3 odst. 2 písm. c) téhož zákona - stěžovatel však povinnost žalovaného shromažďovat povinné údaje nedovozuje z jeho povinnosti dohlížet nad cenovou dostupností, nýbrž z povinného dohledu na nákladovou orientaci cen. K dohledu na cenovou dostupnost žalovaný skutečně údaje o nákladech, z nichž má vycházet kalkulace cen, shromažďovat nemusí, shromažďování těchto údajů je však nutné k dohledu nad nákladovou orientací cen. Městský soud tedy tuto povinnost žalovaného nesprávně posuzoval podle § 34a zákona o poštovních službách, který se týká cenové dostupnosti, pominul však pro věc zásadní § 33 odst. 5 téhož zákona.

[10] Městský soud dále zaměnil pojmy „cena jednotlivé poštovní služby“ a „výnosy za skupinu poštovních služeb“. Žalovaný neshromažďuje údaje o nákladech na určitou skupinu poštovních služeb, pro něž platí jednotná cena, nýbrž pouze souhrnné údaje o výnosech za celý kalendářní rok za všechny skupiny poštovních služeb tvořících kategorie základní služby. Takto zjištěné výnosy porovnává s úhrnnými náklady na poskytování všech služeb. Stěžovatel takový postup nazývá „dohledem nad nákladovou orientací výnosů“, přitom takový postup není v souladu s § 33 odst. 5 zákona o poštovních službách. Zákon o poštovních službách nepřipouští, aby žalovaný tímto způsobem změkčoval požadavky kladené na Českou poštu. Městský soud shodně s žalovaným zavádějícím způsobem označují pojem „cena“, jak jej má na mysli § 1 odst. 2 písm. a) zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, (tj. peněžní částka sjednaná mezi poštou a odesílatelem při uzavírání poštovní smlouvy) jako pouhou „ceníkovou položku“, samotnou cenu, která má být nákladově orientována, pak označují jako úhrnné výnosy. Výnosy však cenou nejsou. Nesprávně pak městský soud operuje s pojmem „cena základní služby jako takové“, základní služba však žádnou cenu nemá, tu mají jen jednotlivé poštovní služby v ní obsažené. K dosažení nákladové orientace výnosů pak postačí, aby předražené ceny u části poštovních služeb spadajících do základní služby, byly kompenzovány nepřiměřeně nízkými cenami služeb jiných, rovněž do základní služby spadajících. Právě nastolení takového stavu zakazuje § 33 odst. 5 zákona o poštovních službách. Česká pošta je tak podle zákona o poštovních službách povinna zajistit, aby každá z cen platných pro skupiny služeb, které si sama svobodně zvolí, byla nákladově orientovaná. Nákladově orientované ceny potom zajišťují ekonomickou rovnováhu České pošty, tedy řeší situaci mezi Českou poštou a odesílatelem způsobem, který je spravedlivý k oběma stranám. Odesílatel uhradí České poště jí vynaložené náklady (včetně přiměřeného zisku), na druhé straně má však odesílatel garantováno, že více už platit nebude. Stěžovatel k tomuto tvrzení předeštlá příklad z praxe, který svědčí o selektivním přístupu České pošty k jednotlivým skupinám odesílatelů, a namítá, že takový stav je rovněž v rozporu s principem rovnosti vyplývajícím z § 33 odst. 4 písm. a) zákona o poštovních službách.

[11] Nesprávný je podle stěžovatele i závěr městského soudu, že Česká pošta je povinna žalovanému vykonávajícímu dohled nad nákladově orientovanými cenami poskytovat pouze údaje uvedené ve vyhlášce č. 465/2012 Sb., o způsobu vedení oddělené evidence nákladů

pokračování

a výnosů držitele poštovní licence. Tato vyhláška však nemá s nákladově orientovanými cenami nic společného. Povinnost předložit údaje potřebné pro kontrolu dodržování nákladové orientace cen naopak vyplývá z § 32a odst. 1 zákona o poštovních službách. Je tomu tak proto, že tento dohled je vykonáván *ad hoc*, především v okamžiku, kdy se Česká pošta rozhodne zvýšit ceny [takové zvýšení je podle § 33 odst. 8 písm. a) zákona o poštovních službách povinná oznámit žalovanému], nelze proto tuto povinnost obecně stanovit ve vyhlášce.

[12] Městský soud se rovněž nesprávně vypořádal se závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 2. 2012, č. j. 11 As 141/2011 - 67. Městský soud se odvolává na to, že žalovaný nemá „*zdrojové informace*“, z nichž by bylo možné mechanicky sestavit informace stěžovatelem požadované, avšak ve skutečnosti žalovaný těmito informacemi po právní stránce disponuje. Jsou totiž uloženy u České pošty, která je povinná je žalovanému podle § 32a odst. 1 zákona o poštovních službách poskytnout. Nejde tedy o „*zdrojové informace*“, nýbrž o informace, kterými lze na základě žádosti směřující k České poště disponovat.

[13] K závěru městského soudu, že stěžovatel může informace vyžádat u České pošty, která sama je povinným subjektem, stěžovatel namítá, že Česká pošta nemá za daného stavu právní povinnost informacemi disponovat, neboť ji o ně žalovaný dosud nepožádal. Navíc poskytnutí informací není v jejím zájmu, usvědčují ji totiž z porušování povinnosti dodržování nákladově orientovaných cen.

[14] Žalovaný navrhl kasační stížnost zamítnout. Ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na § 33a odst. 1 zákona o poštovních službách, v němž je stanovena povinnost držitele poštovní licence vést v souladu s prováděcím právním předpisem podle odstavce 2 (též § 33a zákona o poštovních službách) oddělenou evidenci nákladů a výnosů spojených s poskytováním jednotlivých základních služeb, které jsou obsaženy v jeho poštovní licenci, a ostatních služeb tak, aby byly zajištěny podklady pro výpočet čistých nákladů pro jednotlivé základní služby, pro regulaci cen základních služeb a pro prokázání skutečnosti, že nedochází ke křížovému financování mezi základními službami, které jsou obsaženy v jeho poštovní licenci, a ostatními službami. Základní službou uvedenou v licenci pak není například „*Obyčejné psaní do 50 g – standard*“, ale „*Služba dodání poštovní zásilky do 2 kg*“. Je pouze obchodním rozhodnutím držitele poštovní licence, zda stanoví jednotnou cenu za všechny zásilky do 2 kg nebo zda zvolí jemnější rozlišení dle hmotnosti. To, že zvolí v souladu se zavedenou praxí poštovních provozovatelů jemnější hmotnostní nebo rozměrové členění, však nezakládá jeho povinnost vést evidenci jinak, než mu ukládá zákon o poštovních službách, a předávat účastníkovi údaje podrobnější, než mu tento zákon a vyhláška č. 465/2012 Sb. ukládá.

[15] Zákon o poštovních službách pak nestanoví přesnou metodu, jakou má k ověřování plnění povinnosti České pošty, s. p., poskytovat ceny základních služeb za nákladově orientované ceny dojít, přičemž těchto metod existuje více. Každá z metod má pak jiné nároky na strukturu a rozsah podkladů, které jsou pro ověření nákladové orientace třeba. Povinnost, aby nákladově orientovaná cena zahrnovala „*vynaložené náklady a přiměřený zisk*“, nečiní definici „*nákladově orientovaných cen*“ o nic jednoznačnější či přesnější. Stále platí, že metod, jak „*vynaložené náklady*“ vyčíslit, existuje několik. Alokace „*vynaložených nákladů*“ totiž může probíhat např. metodou SAC (tzv. Stand Alone Costs), FAC (Fully Allocated Costs) nebo některou z metod přírůstkových nákladů (LRIC – Long Run Incremental Costs). Každá z těchto metod zachází rozdílně s alokací „*vynaložených nákladů*“ na jednotlivé služby a tedy vyčísluje odlišné „*nákladově orientované ceny*“. Údaje, které žalovaný při vyhodnocování nákladově orientovaných cen využívá, vychází z § 33a odst. 1 zákona o poštovních službách, které stanoví povinnost držitele poštovní licence vést oddělenou evidenci nákladů a výnosů spojených s poskytováním jednotlivých základních služeb, nikoliv s poskytováním jednotlivých ceníkových položek základních

poštovních služeb. Seznam základních služeb je stanoven v § 3 odst. 1 zákona o poštovních službách. Tyto definice vycházejí ze 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. Proto držitel poštovní licence vede evidenci tak, jak mu ukládá zákon a prováděcí vyhláška. Žalovaný z těchto údajů následně vychází při posuzování mj. nákladové orientace cen.

[16] Žalovaný v rámci ověřování nákladové orientace cen nehodnotí nákladovou orientaci za každou individuální základní službu uvedenou Českou poštou, s. p., ve svém ceníku (např. za každou hmotnostní kategorii poštovní zásilky či poštovního balíku), ale za skupiny základních služeb tak, jak jsou uvedeny v ustanovení § 3 odst. 1 zákona o poštovních službách, resp. v tabulce č. 3, která tvoří část přílohy k vyhlášce č. 465/2012 Sb. Pro posouzení nákladové orientace cen tímto postupem pak není rozhodné znát detailní nákladovou alokaci na jednotlivé ceníkové služby České pošty, s. p., ale jen nákladovou kalkulaci za každou skupinu základních služeb (např. za službu dodání poštovních zásilek do 2 kg). Žalovaný pak považuje povinnost České pošty poskytovat nákladově orientované ceny za splněnou tehdy, pokud výnosy za každou skupinu základních služeb pokrývají náklady za danou skupinu základních služeb. Výnosy za každou skupinu základních služeb lze získat jednoduše jako sumu násobků cen konkrétních (ceníkových) služeb České pošty, s. p. a objemů (počtu ks) daných služeb. Náklady na danou skupinu služeb jsou známy. Žalovaný k podpoře své argumentace odkázal na stanovisko generálního advokáta přednesené v řízení o předběžné otázce vedeném u Soudního dvora EU (dále také jako „*Soudní dvůr*“) ve věci č. C-256/17 *Sand BV proti Autoriert Consument en Markt*.

[17] Stěžovatel na vyjádření žalovaného reagoval replikou, v níž poukázal zejména na to, že směrnice ponechává řešení otázky, zda nákladově orientované mají být všechny ceny poskytované v rámci základních služeb, na členských státech. Česká republika zakotvila řešení této otázky v § 33 odst. 5 zákona o poštovních službách tak, že nákladově orientované mají být všechny ceny uplatňované v rámci základních služeb.

[18] Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti, přičemž zjistil, že je podána osobou oprávněnou, je včasná a je proti označenému rozsudku přípustná za podmínek ustanovení § 102 a § 104 s. ř. s.

[19] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek městského soudu i řízení, jež jeho vydání předcházelo, v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. a neshledal přitom vady, k nimž by musel podle § 109 odst. 3 s. ř. s. přihlídnout z úřední povinnosti.

[20] Kasační stížnost není důvodná.

[21] Nejvyšší správní soud se předně zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu. O nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů rozhodnutí jde tehdy, „*[n]ení-li z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené*“, a to zejména tehdy „*jde-li o právní argumentaci, na níž je postaven základ žaloby*“ (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 – 44, publ. pod č. 689/2005 Sb. NSS). V souzené věci městský soud nepochybně v úvahu vzal stěžovatelovu argumentaci opírající se o znění § 33 odst. 5 zákona o poštovních službách, neboť v rozsudku poskytl ucelenou argumentaci vztahující se k podstatě sporu, tj. zda je žalovaný v rámci dohledu nad dodržováním zásady nákladově orientovaných cen poštovních služeb poskytovaných v rámci základní služby povinen shromažďovat údaje o nákladech na skupiny poštovních služeb v rozlišení odpovídajícím struktuře služeb, jak jsou nabízeny Českou poštou.

pokračování

Jakkoliv se městský doslovně nezabýval žalobní argumentací stěžovatele ve veškerých jejích podrobnostech, lze z celkového vyznění napadeného rozsudku bez pochyb vysledovat, proč městský soud stěžovatelově argumentaci nepřisvědčil. Ostatně stěžovatel se vůči rozsudku v kasační stížnosti o 147 bodech vymezuje a s právním názorem městského soudu rozsáhle polemizuje. Napadený rozsudek tak v zásadní úvaze ob stojí a nelze jej mít za nepřezkoumatelný. Nelze se ztotožnit ani s tvrzením, že se městský soud nevypořádal s tvrzením stěžovatele, že žalovaný je na výsledku řízení zainteresován, a proto je potřeba k jeho argumentaci přistupovat s obzvláštní ostražitostí. Městský soud se s touto námitkou vypořádal v bodě 49 odůvodnění rozsudku.

[22] Jádrem sporu je otázka, zda je žalovaný v rámci dohledu nad dodržováním zásady nákladově orientovaných cen poštovních služeb poskytovaných v rámci základních služeb povinen shromažďovat údaje o nákladech na skupiny poštovních služeb spadajících do základních služeb v jiném rozlišení, než jak jsou tyto skupiny definovány v zákoně o poštovních službách – v daném případě v rozlišení odpovídajícím struktuře služeb, jak jsou nabízeny Českou poštou.

[23] Pojem *nákladově orientovaná cena* patří mezi klíčové pojmy, jejichž pomocí je v rámci Evropské unie řízena cenotvorba provozovatelů poštovních služeb pověřených poskytováním všeobecných, resp., v terminologii zákona o poštovních službách, základních služeb. Povinnost poskytovat základní služby za nákladově orientované ceny má původ v právní úpravě přijaté na evropské úrovni. V devadesátých letech minulého století byly zahájeny snahy o sladění postupného a řízeného otevírání poštovního trhu hospodářské soutěži s trvalou zárukou poskytování všeobecných služeb. Ve vztahu k poštovním službám byly přijaty celkem tři směrnice, a to 1) směrnice Evropského parlamentu a Rady 97/67/ES ze dne 15. 12. 1997 o společných pravidlech pro rozvoj vnitřního trhu poštovních služeb Společenství a zvyšování kvality služby, 2) 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 poštovních služeb Společenství hospodářské soutěži, a 3) směrnice 2008/6/ES. Současný regulační rámec tzv. všeobecných či univerzálních poštovních služeb je primárně tvořen směrnicí 97/67/ES ve znění směrnic 2002/39/ES a 2008/6/ES (dále také jako „*poštovní směrnice*“).

[24] Účelem přijetí výše uvedených směrnic bylo všeobecné zajištění přístupu k poštovním službám určité kvality a za dostupné ceny, a to i ve venkovských a řídko obydlených oblastech, kde tarify nutně nemusí pokrývat náklady na poskytování služby. Z tohoto důvodu bylo záměrem vyhradit určité poštovní služby pro poskytovatele všeobecných služeb, který by tak nebyl vystaven žádné konkurenci v tomto odvětví. Tato opatření byla přijata ve formě směrnice 97/67/ES. V dalším kroku při postupném otevírání vnitrostátních poštovních trhů omezila směrnice 2002/39/ES ve větším rozsahu služby, které mohou být vyhrazeny poskytovateli všeobecných služeb, a rovněž výslovně zavedla zákaz křížových dotací z vyhrazené oblasti do nevyhrazené oblasti. Směrnice 2008/6/ES potom zrušila všechny vyhrazené služby a otevřela celý poštovní trh (včetně služeb, které spadají do rámce povinnosti poskytovat všeobecné služby) hospodářské soutěži.

[25] Povinnost poskytovat všeobecné služby, tak jak je v současné době vymezena v poštovní směrnici, zahrnuje trvalé poskytování poštovní služby za dostupné ceny ve stanovené kvalitě na celém území členského státu, a to přinejmenším pro poštovní zásilky do 2 kilogramů a poštovní balíky do 10 kilogramů, jakož i služby týkající se doporučených a cenných zásilek. Všeobecná poštovní služba dále zahrnuje poskytování styčných a přístupových míst podle potřeb uživatelů. Poštovní služby, konkrétně výběr a dodání, musí být zaručeny nejméně pět pracovních dnů v týdnu, s výjimkou mimořádných okolností (viz článek 3 poštovní směrnice).

[26] Podle článku 12 poštovní směrnice „Členské státy přijmou opatření, kterými zajistí, že sazby pro každou ze služeb tvořících součást všeobecných služeb budou v souladu s těmito zásadami:

- ceny musí být přijatelné a musí být takové, aby nezávisle na zeměpisné poloze a s ohledem na specifické vnitrostátní podmínky měli k poskytovaným službám přístup všichni uživatelé. Členské státy mohou ponechat v platnosti nebo zavést poskytování bezplatné poštovní služby pro potřeby nevidomých a slabozrakých,
- ceny musí vycházet z nákladů a vytvářet pobídky pro účinné poskytování všeobecných služeb. Je-li to nutné z důvodů veřejného zájmu, mohou členské státy rozhodnout, že by u služeb s cenou stanovenou za kus a pro jiné poštovní zásilky měla být uplatňována jednotná sazba na celém jejich území nebo pro přeshraniční poskytování služby,
- uplatňování jednotných sazeb nevylučuje právo poskytovatele či poskytovatelů všeobecných služeb uzavírat s uživateli individuální dohody o cenách,
- sazby musí být transparentní a nediskriminační,
- pokud poskytovatelé všeobecných služeb uplatňují zvláštní sazby, například u služeb pro podniky, odesílatele hromadných zásilek nebo subjekty sjednocující zásilky pocházející od různých uživatelů, uplatní zásady transparentnosti a nediskriminace jak u sazeb, tak i u souvisejících podmínek. Tyto sazby se spolu se souvisejícími podmínkami použijí stejně mezi různými třetími stranami i mezi třetími stranami a poskytovateli všeobecné poštovní služby poskytujícími rovnocenné služby. Všechny tyto sazby jsou rovněž k dispozici uživatelům, zejména jednotlivým uživatelům a malým a středním podnikům, posílajícím zásilky za srovnatelných podmínek.“

[27] Otázka výkladu čl. 12 poštovní směrnice byla předmětem řízení o předběžné otázce vedeného před Soudním dvorem ve věci č. C-256/17 *Sand BV proti Autoriert Consument en Markt*. Sám Soudní dvůr výklad tohoto článku ve vztahu k nákladové orientaci cen služeb poskytovaných v rámci všeobecné služby nepřijal (věc byla vyškrtuta z rejstříku Soudního dvora), touto otázkou se však zabýval generální advokát Nils Wahl ve svém stanovisku v předmětné věci předneseném dne 20. 6. 2018.

[28] Generální advokát mj. odpověděl na otázku, zda článek 12 této směrnice brání křížovým dotacím mezi různými službami a produkty poskytovanými v rámci povinnosti poskytovat všeobecné služby, tedy zda ve smyslu uvedeného článku musí být sazby za jednotlivé služby poskytované v rámci povinnosti poskytovat všeobecné služby přiměřené nákladům.

[29] Generální advokát dovedl, že ze znění a struktury článku 12 je zřejmé, že zásady v něm uvedené musí být uplatňovány kumulativně. Ve stanovisku uvedl: „[e]xistuje určitý rozpor mezi zásadou, že ceny musí být nákladově orientované, a zásadou, že musí být dostupné. Jestliže by byl výpočet sazeb založený výlučně na nákladech, potom v oblastech, kde jsou vysoké náklady, by poštovní služby nebyly považovány za dostupné. Právě v tomto rébusu spočívá důvod pro zachování povinnosti poskytovat všeobecné služby navzdory postupné liberalizaci poštovních trhů. Předpokladem povinnosti poskytovat všeobecné služby je, že dotyčné služby nebo produkty nebudou na celém území členského státu nabízeny za tržních podmínek. Poskytování některých služeb v rámci všeobecných služeb tedy lze splnit pouze se ztrátou nebo za čisté náklady, které spadají mimo běžné obchodní standardy. To je důvod, proč směrnice 97/67 stanoví mechanismy pro financování čistých nákladů na všeobecné služby, kdy náklady nemohou být pokryty jen prostřednictvím samotných sazeb. Při výpočtu čistých nákladů na všeobecnou službu se použijí nejenom účetní zásady, ale jsou zohledněny rovněž nehmotné a tržní výhody. Dále je třeba mít na paměti, že článek 12 zmiňuje zásadu, že ceny musí být nákladově orientované společně se zásadou, že ceny musí vytvářet pobídky pro účinné poskytování všeobecných služeb. Ze slova "pobídka" vyplývá, že poskytovatelé všeobecných služeb by neměli dosahovat pouze pokrytí nákladů. Z toho vyplývá, že zásada nákladové orientace nemůže být vykládána striktně, a navíc nemůže být vyjádřena jen jako pouhý účetní úkon (zvýrazněno Nejvyšším správním soudem). [...] Myšlenka dotací – buď ve formě křížových dotací mezi různými poštovními službami poskytovanými poskytovatelem všeobecných služeb, nebo formou

pokračování

kompenzačního mechanismu – je tak inherentní struktura povinnosti poskytovat všeobecné služby, kterou stanoví směrnice 97/67. To je potvrzeno také v článku 7 uvedené směrnice, který stanoví různé způsoby financování poskytování všeobecné služby. Po zrušení vyhrazené oblasti by mohly být pro takové financování přijatelné dokonce i křížové dotace z jiných odvětví do všeobecného odvětví, pokud nebudou mít nepříznivý vliv na hospodářskou soutěž. Směrnice 2008/6 dokonce výslovně uvádí, že zisky z činností mimo rozsah všeobecné služby mohou být použity na financování všeobecných služeb, pokud se tak bude dít v souladu se Smlouvou. Použitím křížových dotací je všeobecná služba nezávislá na financování z externích zdrojů, což v konečném důsledku zajišťuje konkurenceschopnost poskytovatele všeobecné služby, ale i dlouhodobou životaschopnost všeobecné služby jako takové. [...] Dokud trvá potřeba existence povinnosti poskytovat všeobecné služby, není možné poskytovat poštovní služby za ceny, které jsou striktně přiměřené nákladům na každou jednotlivou službu (zvýrazněno Nejvyšším správním soudem).“

[30] Generální advokát zároveň posuzoval skutkový stav spočívající v tom, že poskytovatel všeobecné služby nabízí své služby pro komerční uživatele za poměrně nízké ceny, zatímco jim uplatňované ceny známek v průběhu doby neustále rostou. V tomto ohledu konstatoval (viz odst. 68 a 87 stanoviska), že podle nového znění směrnice 97/67/ES mají mít poskytovatelé všeobecných služeb „větší cenovou flexibilitu, v souladu se zásadou nákladové orientace“, a tedy i prostor k jednání s určitými skupinami zákazníků.

[31] Generální advokát dospěl k závěru, že „článek 12 směrnice 97/67 nelze vykládat v tom smyslu, že ukládá povinnost poskytovatelům všeobecných služeb, aby každá jednotlivá služba, která je součástí všeobecných služeb, byla nákladově orientovaná. Členské státy nebo jejich vnitrostátní regulační orgány však mohou takovouto povinnost poskytovatelům všeobecných služeb uložit.“

[32] Ze shora uvedeného výkladu poštovní směrnice, který je dle názoru Nejvyššího správního soudu souladný s účelem a cíli, jichž mělo být na evropské úrovni dosaženo, vyplývá, že regulace trhu s poštovními službami směřuje k tomu, aby byly zajištěny poštovní služby všem uživatelům, tedy aby fyzické a právnické osoby mohly posílat listovní zásilky a drobné balíky do všech částí Evropské unie a aby jim takové služby zároveň byly časově, místně i finančně dostupné. Regulace zároveň směřuje k otevření trhu s poštovními službami tak, aby bylo vytvořeno plně konkurenční prostředí a redukováno monopolní postavení národních poštovních operátorů v jednotlivých zemích Evropské unie. Z žádného ustanovení poštovní směrnice (včetně její preambule) neplyne, že by záměrem sledovaným na evropské úrovni bylo stanovení povinnosti poskytovat každou jednotlivou službu, která je součástí všeobecných služeb, striktně za nákladově orientovanou cenu. Zároveň se ze směrnice nepodává, že by regulační orgány měly striktně stanoveny, jakým způsobem mají sledovat provádění článku 12 směrnice. Naopak v tomto ohledu mají značnou volnost (srovnej bod 40 odůvodnění směrnice 2008/06/ES).

[33] Poštovní směrnice byla transponována do zákona o poštovních službách. Co do rozsahu základních služeb převzal zákon o poštovních službách minimální úpravu stanovenou směrnicí, kterou dále rozšířil. Podle § 3 odst. 1 písm. a), b), c) zákona o poštovních službách základní služby zahrnují mimo jiné

- a) službu dodání poštovních zásilek do 2 kg
- b) službu dodání poštovních balíků do 10 kg,
- c) službu dodání peněžní částky poštovním poukazem.

(2) Podle § 3 odst. 2 zákona o poštovních službách musí být základní služby poskytovány

a) trvale na celém území České republiky prostřednictvím sítě provozoven, jejichž minimální počet stanoví na návrh Českého telekomunikačního úřadu (dále jen „Úřad“) vláda nařízením; do tohoto počtu se započítávají i provozovny vedené třetí stranou jménem a na účet držitele poštovní licence,

b) ve stanovené kvalitě, která je v souladu s potřebami veřejnosti,

c) za dostupné ceny umožňující využívání základních služeb v rozsahu odpovídajícím běžné potřebě osob,

d) každý pracovní den a musí umožnit v těchto dnech nejméně jedno poštovní podání a dále alespoň jedno dodání na adresu každé fyzické nebo právnické osoby, nebo ve výjimečných případech, zejména je-li místo dodání nebezpečné nebo neúměrně obtížně dostupné, které jsou stanoveny prováděcím právním předpisem podle odstavce 3, jedno dodání do vhodného zařízení nebo dodávací schránky,

e) způsobem, který odpovídá požadavkům úředního doručování písemností podle zvláštního právního předpisu.

Podle odst. 3 tohoto ustanovení prováděcí právní předpis stanoví podrobnou technickou specifikaci jednotlivých základních služeb včetně rozměrů poštovních balíků a jiných poštovních zásilek a dále stanoví podle odstavce 2 způsob poskytování a zajišťování základních služeb tak, aby byl realizován v kvalitě, jež je ve veřejném zájmu nezbytná. Základní kvalitativní požadavky zabezpečí zejména rychlost, spolehlivost a pravidelnost základních služeb, dostatečnou hustotu obslužných míst zajišťujících poštovní podání, jakož i nezbytnou úroveň informovanosti uživatelů o způsobu zajištění základních služeb.

[34] Podle § 33 odst. 5 zákona o poštovních službách má držitel poštovní licence povinnost poskytovat základní služby, které jsou obsaženy v jeho poštovní licenci, za nákladově orientované ceny s výjimkou podle odstavce 6, § 3 odst. 1 písm. f) a § 34a. Nákladově orientovanou cenou se rozumí cena, která zahrnuje efektivně a účelně vynaložené náklady a přiměřený zisk a která se stanovuje tak, aby zajistila návratnost investic v přiměřeném časovém období a zohlednila příslušná rizika.

[35] Podle konstantní judikatury Soudního dvora jsou všechny orgány členských států, včetně soudů, povinny při uplatňování vnitrostátního práva vykládat toto právo v souladu se zněním a účelem směrnice či jiného právního předpisu Evropské unie, k jejichž implementaci slouží (srov. např. rozsudky Soudního dvora ze dne 10. 4. 1984, věc 14/84, *Sabine von Colson a Elisabeth Kamann*, nebo ze dne 13. 11. 1990, věc C-106/89, *Marleasing SA proti La Comercial Internacional de Alimentacion SA*). Obdobně dospěl Ústavní soud k závěru, že povinností soudní moci je interpretovat a aplikovat vnitrostátní právo eurokonformním způsobem, tedy při více výkladových variantách volit tu, jež bude v souladu s právem Evropské unie (viz např. nález Ústavního soudu ze dne 16. 7. 2015, sp. zn. III. ÚS 1996/13).

[36] S ohledem na fakt, že zákon o poštovních službách pojem „nákladově orientovaná cena“ definuje pouze obecně, přičemž zároveň blíže neurčuje, jak má být povinnost poskytovat služby za nákladově orientované ceny plněna, vycházel Nejvyšší správní soud ze znění směrnice, a to i ve světle výše uvedených závěrů přijatých generálním advokátem; rovněž zohlednil, že samotná úprava rozsahu základních služeb provedená v zákoně o poštovních službách odpovídá znění směrnice.

[37] Z výše uvedené evropské právní úpravy vyplývá, že povinnost poskytovatele základních služeb dodržovat nákladovou orientaci cen spočívá zásadně v dodržování racionální vazby ceny poštovní služby a nákladů na její poskytnutí. Vazba ceny a nákladů pak je podmíněna především situací na trhu poštovních služeb a výší čistých (výnosy nepokrytých) nákladů na poskytování základních služeb. Povinnost poskytování základních služeb uložená držiteli poštovní licence vychází, obecně řečeno, z předpokladu, že plnění této povinnosti nelze zajistit tržními mechanismy. Držitel poštovní licence je totiž zatížen řadou povinností neslučitelných s ekonomicky efektivním poskytováním poštovních služeb, nelze tedy očekávat, že ceny příslušných poštovních služeb budou odpovídat všem vynaloženým nákladům. Držitel poštovní

pokračování

licence jako subjekt pohybující se v konkurenčním prostředí musí logicky ceny stanovit způsobem směřujícím k co nejlepšímu hospodářskému výsledku, tedy tak, aby byly náklady základní služby pokryty v maximální možné míře. Ceny jsou proto stanovovány způsobem, který musí zohledňovat poptávku po poštovních službách, přitom jejich stanovení je výsledkem komplexního vyhodnocení reálné situace na trhu v určitém časovém úseku. Nejedná a nemůže se proto jednat o jednu konkrétní cenu každé poskytnuté služby, která by mohla být objektivně jako nákladově orientovaná určena. Pro účely posouzení dodržení povinnosti nákladově orientované ceny jsou relevantní účelně vynaložené náklady směřující k tomu, aby poskytované základní služby v rozsahu uvedeném v licenci byly efektivní a současně neobsahovaly zjevně nadbytečné výdaje držitele poštovní licence.

[38] Obecně stanovenou povinnost držitele poštovní licence v § 33 odst. 5 zákona o poštovních službách tedy nelze vykládat rigidně tak, že cena každé poskytované služby má zahrnovat veškeré efektivně a účelně vynaložené náklady a přiměřený zisk. Je totiž zároveň nutné respektovat, že držitel poštovní licence musí obstát i v konkurenci na trhu s poštovními službami. Pokud by takto vypočítaná nákladově orientovaná cena základních služeb poskytovaných držitelem poštovní licence nebyla konkurenceschopná vůči cenám služeb poskytovaných jinými poskytovateli poštovních služeb, kteří povinnostmi vyplývajícími z poskytování základních služeb zatíženi nejsou, hrozí nebezpečí vytlačení držitele poštovní licence z finančně atraktivních oblastí trhu. S tím je spojen pokles příjmů a v důsledku nutné zvyšování cen služeb poskytovaných v rámci základních služeb (a tedy další ztrátu konkurenceschopnosti).

[39] Na základě výše uvedené právní úpravy se tedy Nejvyšší správní soud neztotožňuje s názorem stěžovatele, že každá z cen platných pro skupiny služeb poskytovaných držitelem poštovní licence v rámci základních služeb musí být nákladově orientovaná.

[40] Výše uvedeným principům, od nichž se odvíjí stanovená povinnost poskytovat základní služby za nákladově orientované ceny, odpovídá i rozsah a způsob dohledové činnosti žalovaného. Poštovní licence udělená poskytovateli základních služeb, České poště, obsahuje základní služby ve formě odpovídající znění směrnice a § 3 odst. 1 zákona o poštovních službách (tj. službu dodání poštovních zásilek do 2 kg, službu dodání poštovních balíků do 10 kg, službu dodání peněžní částky poštovním poukazem atd.). Slovy zákona, právě takto v licenci definované skupiny základních služeb mají být podle textu zákona poskytovány za nákladově orientované ceny (k tomu však viz zároveň výše popsanou problematiku stanovování nákladově orientovaných cen). Logicky se pak také k takto rozlišeným základním službám vztahuje dohledová činnost žalovaného, resp. informační povinnost České pošty. Tomu odpovídá i znění vyhlášky č. 465/2012 Sb., o způsobu vedení oddělené evidence nákladů a výnosů držitele poštovní licence. Podle § 1 odst. 1 věta první a druhá uvedené vyhlášky *držitel poštovní licence člení náklady a výnosy podle účelu, na který byly vynaloženy nebo se kterým souvisí. Toto členění je alespoň tak podrobné, aby každá základní služba obsažená v jeho poštovní licenci byla sledována odděleně.* V § 2 odst. 1 citované vyhlášky je pak stanoven minimální standard evidence. Podle tohoto ustanovení *držitel poštovní licence vede oddělenou evidenci nákladů a výnosů takovým způsobem, aby bylo možné zřetelně rozlišovat náklady a výnosy na jednotlivé základní služby obsažené v jeho poštovní licenci a na ostatní poštovní služby.* V tomto směru se Nejvyšší správní soud ztotožňuje s obdobným závěrem městského soudu uvedeným v jeho rozsudku. Podrobněji rozlišené služby v rámci jednotlivých skupin základních služeb, jak jsou nabízeny Českou poštou, pak nejsou z pohledu zákona nezbytnou relevantní veličinou, která by měla být samostatně (odděleně od skupin základních služeb, jak jsou definovány zákonem) držitelem poštovní licence vykazována. Nutně se proto neupíná k takto podrobněji rozlišeným službám ani dohled žalovaného nad dodržováním nákladově orientovaných cen.

[41] Pro úplnost Nejvyšší správní soud podotýká, že se lze se v této souvislosti ztotožnit se stěžovatelovou námitkou, že městský soud použil nepřípadně termín „*cena základní služby jako takové*“, ovšem nejde o zásadní nedostatek, který by činil závěry městského soudu nelogickými. Pojednání městského soudu o nezbytnosti zachování dostupnosti poštovních služeb pak bylo uvedeno v kontextu úvah soudu o podstatě základních služeb. Jakkoliv i zde lze dát za pravdu stěžovateli, že dohled žalovaného nad nákladovou orientací cen základních služeb není dohledem nad jejich cenovou dostupností a že úvahy městského soudu tyto pojmy jednoznačně nerozlišují, zásadní závěr městského soudu o tom, jakými informacemi je žalovaný povinen disponovat, v kontextu celého odůvodnění rozsudku ob stojí.

[42] Nejvyšší správní soud se neztotožňuje ani s názorem stěžovatele, že dohledová činnost žalovaného vycházející z porovnávání nákladů a výnosů základní služby je v rozporu s § 33 odst. 5 zákona o poštovních službách. Toto ustanovení upravuje obecnou povinnost držitele poštovní licence poskytovat základní služby, které jsou obsaženy v jeho poštovní licenci, za nákladově orientované ceny. Jak je uvedeno výše, stěžovatel z tohoto ustanovení mylně dovozuje, že každá z cen platných pro skupiny služeb poskytovaných držitelem poštovní licence v rámci základních služeb musí být nákladově orientovaná. Na základě tohoto názoru stěžovatel ovšem - rovněž mylně - dovozuje, že dohledová činnost žalovaného nad dodržováním povinnosti poskytování základních služeb nákladově orientovaných cen má vycházet z posouzení jednotlivých uplatněných cen. Jak je uvedeno výše, otázka, zda je určitá cena nákladově orientovaná, je věcí komplexního posouzení důvodů, které držitele poštovní licence vedly ke stanovení konkrétních cen. Pro účely posouzení dodržení povinnosti nákladově orientované ceny jsou rozhodující efektivně a účelně vynaložené náklady směřující k tomu, aby poskytování základních služeb v rozsahu uvedeném v licenci bylo efektivní a současně základní služby nezahrnovaly neoprávněné výdaje držitele poštovní licence. Ze skutkových okolností věci se nepodává, že by dohled žalovaného takové parametry nespĺňoval. Zároveň je nutné poukázat na výše citovaná ustanovení vyhlášky č. 465/2012 Sb., v nichž je obecně stanoven skutkový rámec dohledu žalovaného nad plněním povinností držitele poštovní licence jako poskytovatele základních služeb.

[43] Nejvyšší správní soud se proto neztotožňuje ani s názorem stěžovatele na účel vyhlášky č. 465/2012 Sb., pokud uvádí, že tato vyhláška nemá s nákladovou orientací cen nic společného. Držitel poštovní licence je podle § 33a odst. 1 zákona o poštovních službách povinen vést v souladu s prováděcím právním předpisem podle odstavce 2 tohoto ustanovení oddělenou evidenci nákladů a výnosů spojených s poskytováním jednotlivých základních služeb, které jsou obsaženy v jeho poštovní licenci, a ostatních služeb tak, aby byly zajištěny podklady pro výpočet čistých nákladů pro jednotlivé základní služby, pro regulaci cen základních služeb a pro prokázání skutečnosti, že nedochází ke křížovému financování mezi základními službami, které jsou obsaženy v jeho poštovní licenci, a ostatními službami. Tímto předpisem je vyhláška č. 465/2012 Sb. K oddělené evidenci je potřeba vztáhnout bod 41 odůvodnění směrnice 2008/6/ES, v němž je k vedení odděleného účetnictví uvedeno: „*Vzhledem k přechodu k plně konkurenčnímu trhu, a aby se předešlo tomu, že by křížové dotace nepříznivě ovlivňovaly hospodářskou soutěž, je vhodné nadále požadovat, aby členské státy zachovaly povinnost poskytovatelů všeobecných služeb vést oddělené a transparentní účetnictví, s výhradou nezbytných úprav. Na základě této povinnosti by národní regulační orgány, orgány pro hospodářskou soutěž a Komise měly získat informace nezbytné k přijetí rozhodnutí týkajících se všeobecných služeb a ke sledování spravedlivých tržních podmínek, dokud nebude dosaženo účinné hospodářské soutěže. Spolupráce národních regulačních orgánů při dalším určování kritérií a pokynů v této oblasti by měla přispět k harmonizovanému uplatňování těchto pravidel.*

pokračování

Oddělené vedení účtů a jejich transparentnost by měly poskytnout členským státům a jejich národním regulačním orgánům dostatečně podrobné informace o účetnictví: - pro účely přijímání rozhodnutí souvisejících se všeobecnými službami,

- *jež budou sloužit jako podklad při určování, zda jsou povinnosti všeobecných služeb spojeny se vznikem čistých nákladů a zda pro poskytovatele všeobecných služeb představují nespravedlivou finanční zátěž,*
- *pro zajištění toho, aby sazby používané pro všeobecné služby byly v souladu se zásadami tvorby sazeb stanovenými v této směrnici* (zvýrazněno Nejvyšším správním soudem),
- *pro zajištění souladu se zásadami konečných poplatků stanovenými v této směrnici a pro účely sledování tržních podmínek, dokud nebude dosaženo účinné hospodářské soutěže.* Je zřejmé, že zákon v souladu se směrnicí považuje oddělenou evidenci za základní podklad pro ověření nákladů vynaložených držitelem poštovní licence v souvislosti s poskytováním základních služeb. Nejvyšší správní soud tedy neshledává důvodným obecné tvrzení stěžovatele, že shora uvedená vyhláška a postupy v ní upravené nejsou relevantní pro dohled žalovaného nad plněním povinnosti nákladové orientace cen.

[44] K tvrzení stěžovatele, že držitel poštovní licence uplatňuje nerovný přístup k jednotlivým skupinám zákazníků (v daném případě k běžným odesílatelům oproti uživatelům výplatních strojů), Nejvyšší správní soud uvádí, že zákaz neodůvodněného zvýhodňování nebo znevýhodňování zájemců o základní služby zakotvený v § 33 odst. 4 písm. a) zákona o poštovních službách (vycházející z čl. 5 odst. 1 směrnice) neznamená, že by držitel poštovní licence k zájemcům o základní služby nemohl přistupovat rozdílně. Podle tohoto ustanovení je držitel poštovní licence povinen zajistit, aby nedocházelo k neodůvodněnému zvýhodňování nebo znevýhodňování zájemců o základní služby, které jsou obsaženy v jeho poštovní licenci. Ze znění čl. 5 odst. 1 směrnice (povinnost držitele poštovní licence nabízet stejné služby uživatelům za srovnatelných podmínek, a zajistit dostupnost služeb bez diskriminace v jakékoli podobě, zvláště bez diskriminace na základě politických, náboženských nebo ideologických důvodů), je zřejmé, že je zapovězena diskriminace vycházející z charakteristiky zájemců jako takových. Je-li však takový přístup odůvodněn provozními důvody, tj. konkrétní výhoda není navázána přímo na určitou cílovou skupinu odesílatelů, nýbrž např. na určitý způsob podání, dodání, platby za poštovní služby apod. (jak je tomu ve stěžovatelem namítnutém příkladu), o diskriminaci se nejedná.

[45] Podle § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím se *povinnost poskytovat informace netýká dotazů na názory, budoucí rozhodnutí a vytváření nových informací.*

[46] Jak konstatoval městský soud, v řízení není sporu o tom, že žalovaný požadovanými informacemi fakticky nedisponuje. Na základě výše uvedených závěrů se Nejvyšší správní soud ztotožňuje i s názorem městského soudu, že žalovaný takovými informacemi disponovat povinen není. Přílehlavý je i závěr městského soudu, že informace, které má žalovaný od České pošty, nejsou „*zdrojovými informacemi*“, z nichž by bylo možné v zásadě mechanickým způsobem informace požadované stěžovatelem sestavit. Nejvyšší správní soud zde pro stručnost odkazuje na odůvodnění rozsudku městského soudu (body 44 až 48 odůvodnění). Stěžovatel se mýlí, pokud povinnost žalovaného informacemi disponovat bez dalšího odvozuje z obecné dohledové pravomoci žalovaného podle § 37 odst. 1 zákona o poštovních službách, respektive z § 32a odst. 1 tohoto zákona, podle kterého je *provozovatel povinen na písemnou žádost poskytovat Úřadu ve stanovené lhůtě, formě a rozsahu úplné a pravdivé informace, včetně finančních informací, a údaje a podklady, které jsou nezbytné k plnění činností, k nimž má podle tohoto zákona Úřad působnost. Součástí žádosti Úřadu je odůvodnění včetně uvedení účelu, pro který Úřad informace, údaje a podklady vyžaduje. Úřad vyžaduje informace, údaje a podklady od provozovatelů rovněž na žádost Evropské komise. Úřad neryžaduje více informací, než je přiměřené účelu, pro který jsou získávány.* Jak je uvedeno výše, podrobněji rozlišené služby v rámci jednotlivých skupin základních služeb v ceníku České pošty nejsou z pohledu

zákona veličinou, která by měla samostatně (odděleně od komplexu poskytovaných základních služeb) vykazovat dodržování nákladově orientovaných cen, a neupíná se k nim proto jako k samostatné kategorii ani dohled žalovaného nad dodržováním nákladově orientovaných cen. Tedy, obecně vzato, k okruhu těchto okolností nebude žalovaný vydávat rozhodnutí, jímž by o poskytnutí informací žádal, a na základě takového postupu informacemi disponoval.

[47] Otázka zvýšení cen pak souvisí s posuzováním cenové dostupnosti základní služby, nikoliv primárně s dodržováním nákladově orientovaných cen. Oznámení zvýšení cen žalovanému podle § 33 odst. 8 písm. a) zákona o poštovních službách (*Držitel poštovní licence je povinen písemně Úřadu oznámit zvýšení cen základních služeb, které jsou obsaženy v jeho poštovní licenci.*) není zdrojem informací o nákladech základních služeb, jak je požadoval stěžovatel v žádosti o poskytnutí informace.

[48] Zamítl-li tedy předseda Rady rozklad stěžovatele, jedná se o rozhodnutí se zákonem souladné. Žalovaný informacemi nedisponoval, nebyl jimi povinen disponovat, nemohl je ani sestavit z informací, které má k dispozici. Žádost o poskytnutí informací byla odmítnuta v souladu se zákonem, neboť žalovaný by za daných okolností musel vytvořit informaci novou. Na takovou informaci se však informační povinnost podle zákona o svobodném přístupu k informacím nevztahuje.

[49] Nelze dát stěžovateli za pravdu ani v namítaném nerovném přístupu městského soudu k účastníkům řízení. Fakt, že se městský soud ztotožnil s právním názorem žalovaného, neznamená, že by jej v řízení zvýhodňoval. Profesní zkušenosti stěžovatele nejsou skutečností, na kterou by při právních úvahách soudu měl být brán zřetel; Nejvyšší správní soud profesní zkušenosti stěžovatele nijak nezpochybňuje, pro posouzení zákonnosti rozhodnutí městského soudu však samy o sobě relevantní nejsou.

[50] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud v souladu s § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. kasační stížnost zamítl.

[51] O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s., podle kterého účastník, který měl ve věci úspěch, má právo na náhradu nákladů řízení před soudem. Ve věci byl úspěšný žalovaný, nad rámec jeho úřední činnosti mu však žádné náklady řízení nevznikly. Nejvyšší správní soud proto rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 10. prosince 2019

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu