



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ivanky Havlíkové a soudců JUDr. Naděždy Řehákové a Mgr. Martina Kříže v právní věci

žalobce: **Ing. E. P.**, bytem [adresa]

proti

žalovanému: **Český telekomunikační úřad**, se sídlem Sokolovská 219, 190 00 Praha 9, poštovní příhrádka 02, 225 02 Praha 025

o žalobě proti rozhodnutí předsedy Rady Českého telekomunikačního úřadu ze dne 22. 6. 2015, č. j.: ČTÚ-33 419/2015-603,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Stručné vymezení věci

1. Žalobce se podanou žalobou domáhal přezkoumání v záhlaví uvedeného rozhodnutí předsedy Rady Českého telekomunikačního úřadu (dále též „žalovaný“ nebo „odvolací orgán“), kterým byl zamítnut jeho rozklad a potvrzeno rozhodnutí Českého telekomunikačního úřadu, odboru ekonomické regulace (dále jen „Úřad“), ze dne 18. 5. 2015, č. j. ČTÚ-10 491/2014-611/II. vyř., ve věci jeho žádosti o poskytnutí informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále jen „zákon o svobodném přístupu k informacím“), jímž byla podle § 2 odst. 4 zákona o svobodném

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

přístupu k informacím odmítnuta žádost žalobce ze dne 1. 3. 2015 o poskytnutí informací (dále jen „žádost“), neboť předpokládá vytváření nových informací, které Úřad nemá objektivně k dispozici a současně není povinen těmito informacemi disponovat. Konkrétně žalobce v žádosti požadoval informace o výši nákladů České pošty, s. p. (dále jen „ČP“) 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 (používám pro ně označení uvedené v ceníku České pošty, s. p.):

- a) obvyčejné psaní do 50 g – standard
- b) obvyčejné psaní do 50 g – standard – sleva úrovně 1 se Zákaznickou kartou ČP, jednorázové podání 1-9ks zásilek
- c) obvyčejné psaní do 50 g – standard – sleva úrovně 2 se Zákaznickou kartou ČP
- d) obvyčejný balík, obvyčejná zásilka do 2 kg
- e) doporučené psaní do 50 g – standard
- f) doporučené psaní 1-2 kg“

2. Z dosavadního průběhu řízení vyplynuly tyto podstatné skutečnosti:
3. Žalobce pojal pochybnosti o výši cen ČP za základní služby ve smyslu § 3 odst. 1 zákona č. 29/2000 Sb., o poštovních službách a o změně některých zákonů (zákon o poštovních službách) (dále jen „zákon o poštovních službách“), které mají být dle § 33 odst. 5 téhož zákona tzv. „nákladově orientovány“. Proto požádal Úřad, coby dozorový orgán v oblasti dostupnosti základních poštovních služeb, o poskytnutí informací o výši nákladů ČP, jako držitele poštovní licence, na tyto služby, a to ve vztahu k tam uvedeným položkám z ceníku ČP. Úřad upozornil žalobce, že data shromažďuje v členění podle kategorií jednotlivých základních poštovních služeb dle § 3 odst. 1 zákona o poštovních službách a nikoliv podle struktury ceníku ČP a jejich obchodních názvů. Proto nejdříve odmítl žalobci tyto informace poskytnout rozhodnutím ze dne 12. 3. 2015 s odůvodněním, že jde o informace, které nemá k dispozici. Současně však bez bližšího odůvodnění dodal, že jde o informace podléhající obchodnímu tajemství. Odvolací orgán shledal takové odůvodnění nepřezkoumatelným pro vnitřní rozpornost a rozhodnutí Úřadu zrušil svým rozhodnutím ze dne 10. 4. 2015.
4. Poté Úřad znovu žádost žalobce odmítl rozhodnutím ze dne 18. 5. 2015 s tím, že nevyžaduje informace v členění, které vychází z obchodních názvů poštovních služeb ČP a v rozlišení podle hmotnosti poštovní zásilky a nemá je tudíž k dispozici. S odkazem na § 2 odst. 4 zákona o poštovních službách a rozsudek NSS č. j. 1 As 107/2011-70 konstatoval, že touto informací ani není povinen disponovat. Úřad dodal, že zákon nestanoví přesný postup, jakým má docházet k naplnění povinnosti nákladové orientace cen. Proto má 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

se odvíjí od praktického přístupu jejího hodnocení. Úřad 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. Pro použití tohoto postupu pak není podstatné znát detailní nákladovou alokaci na jednotlivé ceníkové služby ČP, ale jen nákladovou kalkulaci za každou skupinu základních služeb. Dle Úřadu je povinnost ČP 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.

5. Žalovaný následně potvrdil názor Úřadu, že žalobce požaduje poskytnout informace, kterými Úřad nedisponuje, ani není povinen disponovat, a rozklad žalobce zamítl rozhodnutím uvedeným v záhlaví tohoto rozsudku s odkazem na rozsudek NSS, č. j. 1 As 141/2011-67.

II. Žaloba

6. Podaná žaloba se svým obsahem téměř shoduje s dosavadními podáními žalobce ve správním řízení, na která žalobce rovněž odkázal.
7. Žalobce vycházel ze znění § 33 odst. 5 zákona o poštovních službách, z něhož vyplývá povinnost ČP poskytovat tzv. základní služby podle § 3 zákona o poštovních službách za „nákladově orientované ceny“. Jelikož je Úřad v této oblasti dozorový orgán ČP, má dle žalobce povinnost sbírat data k prověřování této skutečnosti, tj. včetně informací o nákladech na jednotlivé ceníkové služby ČP, které mají charakteristiky některé z kategorií základních služeb taxativně vymezených v § 3 uvedeného zákona.
8. *První a základní námitkou* žalobce je tak nesouhlas s odmítnutím žádosti podle § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím, neboť dle žalobce Úřad nemůže vykonávat svou dozorovou činnost, aniž by znal náklady i na tyto dílčí základní služby poskytované ČP, a pokud tyto informace nemá, sám řádně neplní svou zákonnou povinnost v oblasti dohledu nad cenotvorbou ČP. S odkazem na rozsudky NSS ze dne 19. 10. 2011, č. j. 1 As 107/2011-70, a ze dne 9. 2. 2012, č. j. 1 As 141/2011-67, žalobce dovedl, že je Úřad povinen požadovanými informacemi disponovat, a proto byl povinen mu je poskytnout. Odkázal též na své argumenty v části III. svého prvního rozkladu.
9. Žalobce přitom dodal, že mezi ním a Úřadem není sporu o tom, že služby, jichž se žádost týkala, jsou službami základními. Dle žalobce však není logické, že cena za službu pod písmenem d) jeho žádosti (obyčejný balík, obyčejná zásilka do 2 kg) byla ke dni 1. 2. 2015 stanovena na 72 Kč, zatímco k témuž dni činila služba dle písmene f) žádosti (doporučené psaní 1-2 kg) pouhých 56 Kč, když náklady na službu doporučené psaní jsou s ohledem na vyšší odpovědnost doručovatele zákonitě o dost vyšší.
10. Argumentaci Úřadu v rozhodnutí ze dne 18. 5. 2015, dle které sleduje pouze celkové výnosy dosažené v rámci každé z kategorií základních služeb, považoval žalobce za celkově zmatenou a pro podrobnosti tohoto svého názoru odkázal na část III. svého druhého rozkladu. Výklad Úřadu je dle žalobce ryze účelový a nedává smysl, neboť služba „dodání poštovní zásilky do 2 kg“ není předmětem poštovní smlouvy, ale je jím konkrétní poštovní zásilka se známou hmotností, která pouze do této kategorie svými charakteristikami patří. Službu „dodání poštovní zásilky do 2 kg“ proto nelze poskytovat za nákladově orientované

ceny už proto, že tato „služba“ žádnou cenu nemá. Žalovaný proto nevycházel z definice pojmu „základní služba“ ve smyslu § 2 písm. j) zákona o poštovních službách. Žalobce též upozornil, že odvolací orgán se snaží svůj chybný výklad zastříti nahrazením pojmu *ceny* za pojem *výnosy*, což je právně i ekonomicky značně odlišný pojem a dikce zákona jej navíc vůbec neobsahuje. Porovnání celkových výnosů dosažených za určité období s náklady vynaloženými na rozsáhlou množinu poštovních služeb ani zdaleka nezaručí, že stanovené ceny jsou nákladově orientované, k čemuž uvedl modelový příklad určitého křížového financování.

11. Žalobce dále připomněl úmysl zákonodárce chránit ty, kteří chtějí využít základní služby. Výklad, který si stanovil Úřad, však postavení jednotlivých zákazníků dle žalobce ignoruje; zabývá se jen celkovými výnosy, které jsou podstatné pro ČP. Jednotlivému zákazníkovi je ale dle žalobce lhostejné, zda celkové výnosy odpovídají celkovým nákladům; zajímá jej právě a jen cena, kterou platí za poptávanou poštovní službu. Žalobce proto zastává názor, že Úřad svým postupem neposkytuje zákazníkům ochranu před nebezpečím placení přemrštěných cen a nezabývá se tak otázkou, zda byly výnosy dosaženy ve vztahu k jednotlivým zákazníkům korektním způsobem. Žalobce dodal, že skutečnost, že aspoň části zákazníkům budou poskytovány základní služby za přiměřené ceny, nestačí, neboť vnitrostátní i evropský normotvůrce od něj požadují, aby výše ceny za tyto služby byla taková, aby k nim měli přístup všichni. Ostatně ani § 33 odst. 5 zákona o poštovních službách s celkovými výnosy neoperuje, ale zmiňuje jednotlivé ceny za jednotlivé poštovní služby.
12. *Druhou námitkou* žalobce je tvrzení uplatněné již ve správním řízení, že je Úřad zainteresovaný na výsledku řízení, neboť pokud by uznal, že na požadované informace má žalobce právo, současně by tím přiznal, že neplní své zákonné povinnosti. Proto žalobce nesouhlasil se závěrem odvolacího orgánu, že jde o účelovou a irelevantní námitku. Odvolací orgán se však dle žalobce ve svém rozhodnutí dopustil podobné sebeobhajoby a k tomu zkonstruoval krkolomný výklad § 33 odst. 5 citovaného zákona ve snaze vyvolat dojem, že je u žalovaného vše v pořádku.
13. Žalobce navrhl, aby soud zrušil rozhodnutí žalovaného i rozhodnutí Úřadu, a aby soud žalovanému nařídil požadované informace poskytnout.

III. Vyjádření žalovaného a další vyjádření účastníků

14. Žalovaný ve *vyjádření* k žalobě nepopřel, že z povinnosti ČP poskytovat poštovní služby za nákladově orientované ceny vyplývá jeho povinnost prověřovat, zda svou povinnost ČP skutečně plní. Nejdříve však zopakoval své závěry vyslovené již v napadeném rozhodnutí o tom, že zákon o poštovních službách nestanoví přesný postup, jakým má k naplnění povinnosti nákladově orientace cen docházet a umožňuje tak relativní volnost jeho výběru. Zvolené parametry pro ověřování nehodnotí nákladovou orientaci za každou individuální ceníkovou základní službu ČP, ale za skupiny základních služeb tak, jak jsou dány přímo v § 3 odst. 1 zákona o poštovních službách, resp. v příloze k vyhlášce č. 465/2012 Sb. Důvodem pro volbu tohoto postupu byla snaha žalovaného poskytnout ČP větší flexibilitu při nastavování cen svých základních služeb, a tím možnost je alespoň z části přizpůsobovat situaci na liberalizovaném poštovním trhu, tj. jak nabídkám konkurenčních poskytovatelů, tak ochotě spotřebitelů za základní služby platit. Žalovaný znovu uvedl, že pro tyto účely není nutné znát detailní nákladovou alokaci na jednotlivé ceníkové služby ČP, a povinnost ČP považuje za splněnou, pokud náklady na danou skupinu základních

služeb jsou pokryty výnosy z ní. Náklady na danou skupinu služeb jsou známy z oddělené evidence nákladů a výnosů a výnosy lze stanovit jednoduchým matematickým postupem (vynásobením cen konkrétních ceníkových služeb počtem poskytnutých služeb).

15. Žalovaný proto zcela odmítl názor žalobce, že má povinnost porovnávat ceny každé jednotlivé základní ceníkové poštovní služby a náklady do ní promítnuté. Požadavek žalobce, aby byla nákladově orientovaná cena uplatňována u každé jednotlivé ceníkové služby, by měl dle žalovaného zjevně absurdní následky; cena každé základní poštovní zásilky je totiž determinována řadou faktorů, které podrobně vyjmenoval (např. místo, způsob a velikost podání, vzdálenost míst podání a dodání, použité dopravní prostředky, velikost a hmotnost zásilky, úspěšnost dodání, míra sdílených nákladů atd.). Určení skutečné ceny služby by tak ohledem na tyto faktory bylo nesmírně složité a nepřehledné, navíc, některé z parametrů jsou známy až dodatečně. Výsledná cena by tak musela být kalkulována zpětně. Náklady na takové oceňování by převýšily náklady dopravy zásilky a vedly by k razantnímu zvýšení cen poštovních služeb a k jejich nepředvídatelnosti v době podání.
16. Žalovaný také upozornil na povinnost držitele poštovní licence podle § 33a odst. 1 zákona o poštovních službách vést v souladu s prováděcím právním předpisem oddělenou evidenci nákladů a výnosů spojených s poskytováním jednotlivých základních služeb obsažených v jeho poštovní licenci a ostatních služeb tak, aby byly zajištěny podklady pro výpočet čistých nákladů pro jednotlivé základní poštovní služby, pro regulaci cen základních služeb a pro prokázání skutečnosti, že nedochází ke křížovému financování mezi základními službami obsaženými v poštovní licenci a ostatními službami. Služba obyčejné psaní do 50 g – standard, není základní službou uvedenou v licenci, ale je jí služba dodání poštovní zásilky do 2 kg. Podrobnější hmotností nebo rozměrové rozlišení je pak obchodním rozhodnutím držitele poštovní licence, avšak nezakládá jeho povinnost vést evidenci jinak a předávat údaje jiné (podrobnější), než mu ukládá zákon o poštovních službách.
17. Pokud žalobce vyčítal žalovanému použití pojmu *výnosy* místo pojmu *ceny*, žalovaný uvedl, že tím nebyl jeho postup nikterak zpochybněn, neboť výnosy jsou na výši nastavených cen přímo závislé, a jestliže získané výnosy pokrývají náklady na poskytované služby, lze mluvit o nákladově orientovaných cenách.
18. Příklad žalobce ilustrující nepoměrně vyšší cenu obyčejné zásilky oproti zásilce doporučené pomíjí dle žalovaného skutečnost, že doporučené psaní má menší maximální povolené rozměry než zásilka obyčejná, celkový objem doporučené zásilky je 8,75 l oproti celkovému objemu 512 l zásilky obyčejné, což sebou nese rozdílné nároky na prostor v motorovém vozidle, na skladovací prostory při ukládání apod. Z toho vyplývající rozdílné náklady jsou zjevné.
19. Žalovaný uvedl, že dostupnost základních služeb odpovídající běžné potřebě osob ve smyslu § 3 odst. 2 písm. c) zákona o poštovních službách pravidelně vyhodnocuje tak, jak mu ukládá zákon. Dle jeho názoru zákonodárce od žalovaného nepožaduje zajištění takové dostupnosti základních poštovních služeb, která bude znamenat, že nikdo nebude muset platit za svou službu neúměrně vysokou cenu, jak tvrdí žalobce. Jinak by vyhodnocování cenové dostupnosti postrádalo smysl, neboť např. pro osoby bez příjmů jsou logicky dostupné pouze služby poskytované zdarma a zákonem stanovené ukazatele v § 34a odst. 1 (spotřebitelské ceny, inflace, průměrná mzda) by jejich dostupnost žádným způsobem neovlivnila. To jistě nebylo úmyslem zákonodárce a žalovaný si pro přezkum dostupnosti

cen zpracoval vlastní veřejně dostupnou Metodiku pro hodnocení cenové dostupnosti základních poštovních služeb, kde jako referenční skupinu stanovil skupinu středně-příjmových osob.

20. K námitce zainteresovanosti příslušného odboru, který o žádosti žalobce rozhodoval, žalovaný uvedl, že tato námitka je irelevantní a účelová. Smyslem zákona je rychlé poskytování informací veřejnosti a žádost o informace tak bude vždy vyřizovat správní orgán, který je na věci zainteresovaný a může na žádost informace poskytnout za splnění podmínek zákona o svobodném přístupu k informacím.
21. Žalovaný navrhl, aby soud žalobu zamítl.
22. Obsah dalších podání zaslaných soudu (replika žalobce a duplika žalovaného) lze pro stručnost shrnout tak, že účastníci řízení opakovali svá již vyslovená tvrzení a opět vzájemně popírali předchozí konkrétní formulace a konkrétní slova v argumentaci protistrany, zejména týkající se způsobu kalkulace cen za základní služby a metody pro určení, zda jsou nákladově orientovány; přitom setrvali na svých dosavadních stanoviscích.

IV. Posouzení věci Městským soudem

23. Soud přezkoumal napadené rozhodnutí, včetně řízení, které jeho vydání předcházelo, v rozsahu uplatněných žalobních bodů, kterými je vázán. Vycházel přitom ze skutkového i právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 a 2 věta první s. ř. s.). Ve věci samé rozhodl Městský soud v Praze bez nařízení jednání, neboť obě strany s takovým postupem souhlasily (§ 51 odst. 1 s. ř. s.). Důkazy navržené žalobcem soud neprováděl, neboť jsou součástí spisového materiálu, z něhož při přezkumu zákonnosti žalobou napadeného rozhodnutí a řízení, které mu předcházelo, vychází, či jsou veřejně dostupné na internetu (Poštovní podmínky ČP), jejich provedení je tak nadbytečné.
24. Žaloba není důvodná.
25. Soud vyšel z následující právní úpravy:
26. Podle § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím v relevantním znění, tj. ve znění do 9. 9. 2015, *povinnost poskytovat informace se netýká dotazů na názory, budoucí rozhodnutí a vytváření nových informací.*
27. Podle § 2 písm. j) zákona o poštovních službách se pod základními službami rozumí poštovní služby a zahraniční poštovní služby, které jsou vzhledem k potřebám veřejnosti pod ochranou státu zajišťovanou způsobem podle tohoto zákona.
28. Podle § 33 odst. 5 zákona o poštovních službách, v relevantním znění, tj. ve znění do 31. 12. 2015, *držitel poštovní licence má 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.*
29. Vyhláška č. 465/2012 Sb. pak stanoví další podrobnosti vedení oddělené evidence nákladů a výnosů držitele poštovní licence. Podle § 5 této vyhlášky *držitel poštovní licence předkládá výsledky oddělené evidence nákladů a výnosů prostřednictvím výkazů uvedených v příloze k této vyhlášce. Výkazy jsou v přílohách uvedeny ve formě pěti tabulek: tabulka č. 1*

představuje náklady a výnosy dle činnosti, tabulka č. 2 náklady služeb v druhovém členění a výnosy podle služeb, tabulka č. 3 náklady služeb podle technologie zpracování a výnosy podle služeb, tabulka č. 4 náklady na jednotlivé typy režijních nákladů a tabulka č. 5 náklady, které se nepřirážují, a nekalkulované výnosy.

30. Soud o věci uvažil takto:

31. Hlavní žalobní námitkou žalobce a předmětem řízení (*první žalobní námitka*) je právní otázka, zda je Úřad povinen disponovat informacemi, o které požádal. Žalobce tvrdí, že ano, Úřad, že nikoliv. Pokud by tomu tak bylo, byl by povinen je žalobci poskytnout. Předmětem řízení naopak není otázka, zda jsou ceny dle ceníku ČP nákladově orientovány, či nikoliv. Celý spor pak probíhá na pozadí pře o obsah definice nákladově orientace základní poštovní služby. Pro posouzení této otázky je proto nutné povést výklad § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím ve spojení s § 33 odst. 5 a dalšími zákona o poštovních službách.

32. Není pochyb o tom, že smyslem právní úpravy tzv. základních poštovních služeb je veřejný zájem na zajištění všeobecné dostupnosti určitého, alespoň základního okruhu poštovních služeb na celém území státu. Zákonodárce přitom dal výčtem v § 3 odst. 1 tohoto zákona jasně najevo, které služby mají být považovány za základní. Podle tohoto ustanovení základní služby zahrnují:

a) službu dodání poštovních zásilek do 2 kg,

b) službu dodání poštovních balíků do 10 kg,

c) službu dodání peněžní částky poštovním poukazem,

d) službu dodání doporučených zásilek, kterou se rozumí služba poskytující záruku náhrady škody v paušální výši pro případ ztráty, poškození nebo úbytku obsahu poštovní zásilky a dávající odesílateli důkaz o poštovním podání poštovní zásilky a případně na jeho žádost důkaz o jejím dodání adresátovi,

e) službu dodání cenných zásilek, kterou se rozumí služba poskytující záruku náhrady škody pro případ ztráty, poškození nebo úbytku obsahu poštovní zásilky, a to až do výše odesílatelem udané hodnoty poštovní zásilky,

f) službu bezúplatného dodání poštovních zásilek do 7 kg pro nevidomé osoby,

g) služby, které musí být zajištěny na základě závazků vyplývajících z členství České republiky ve Světové poštovní unii.

33. Jak již bylo uvedeno výše, žalobce ve své žádosti požadoval informace v jiném členění, které soud pro lepší přehlednost uvádí znovu takto:

a) obyčejné psaní do 50 g – standard

b) obyčejné psaní do 50 g – standard – sleva úrovně 1 se Zákaznickou kartou ČP, jednorázové podání 1-9ks 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“

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

34. Zákon o poštovních službách dále v § 3 odst. 2 stanoví Úřadu povinnost dohlížet nad dostupností poskytování základních poštovních služeb, které na rozdíl od jiných poštovních služeb, mají zvláštní režim. Základní služby musí být totiž 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 (podtržení doplnil městský soud),*
 - 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.*
35. Podle § 3 odst. 3 zákona o poštovních službách 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 (dále jen „základní kvalitativní požadavky“). 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. Tímto prováděcím právním předpisem je vyhláška č. 464/2012 Sb., o stanovení specifikace jednotlivých základních služeb a základních kvalitativních požadavků na jejich poskytování.
36. Na rozdíl od běžného provozovatele poštovních služeb může (resp. musí) základní služby v uvedeném rozsahu poskytovat pouze držitel poštovní licence. Podle § 21 odst. 2 zákona o poštovních službách *držitelem poštovní licence je provozovatel, který má povinnost poskytovat a zajišťovat základní služby, které jsou obsaženy v jeho poštovní licenci.* Podle důvodové zprávy k tomuto ustanovení může být poštovní licence udělena jen tomu žadateli, který má k zajišťování základních služeb (a dalších úkolů stanovených zvláštními předpisy) v celostátním měřítku potřebné předpoklady. Poštovní licence je udělována Úřadem na základě výsledku výběrového řízení na dobu nejvýše 5 let (srov. § 22 odst. 1 téhož zákona). Povinnosti obou kategorií poskytovatelů poštovních služeb pak zákon o poštovních službách stanoví v hlavě V; samotnému držiteli poštovní licence vyplývají povinnosti z § 33, kromě jiného tedy i již citovanou povinnost v odstavci 5 uvedeného ustanovení. Podle § 33 odst. 1 písm. a) zákona o poštovních službách *držitel poštovní licence je povinen plnit poštovní povinnost způsobem, který je v souladu s potřebami veřejnosti a se základními kvalitativními požadavky, včetně soustavného poskytování informací o základních službách a způsobu jejich užití.*
37. Stanovení povinnosti nákladové orientace cen za základní služby je konkrétní způsob, jak zajistit veřejný zájem na všeobecné dostupnosti základních poštovních služeb, a to tím, že

držitele poštovní licence, který obvykle poskytuje i další poštovní služby (např. nadstandardně, anebo lokálně), nutí stanovit ceny za základní služby tak, aby odpovídaly účelně vynaložením nákladům na jejich provozování a přiměřenému zisku předem stanovenému procentní sazbou v § 4 vyhlášky č. 465/2012 Sb. Takto stanovená povinnost je i logická. Pokud se podnikatel v oblasti poštovních služeb stane držitelem poštovní licence, má kromě výhod z toho plynoucích (určitý dočasný státní monopol na část poštovních služeb) i řadu důležitých povinností, aby dostál podmínkám udělené licence. Jde zejména o zajištění celostátní sítě provozoven v určitém počtu a kvalitě, či nepřetržité poskytování základních služeb na celém území ČR, z čehož mu vznikají další náklady na provoz a údržbu. Tyto náklady jsou s doručením konkrétní zásilky spojeny až druhotně a i údaje o nich a o tzv. režijních nákladech spojených s poskytováním základních poštovních služeb je držitel poštovní licence povinen žalovanému dle prováděcí vyhlášky vykazovat (viz členění v tabulkách 2 a 4 příloh k vyhlášce č. 465/2012 Sb.). Uvedeným ustanovením je tak zajištěno nejen to, že výše cen bude pro zákazníky dostupná, ale i to, že se držitel poštovní licence s přiměřeným ziskem (nastaveným zákonodárcem) vrátí alespoň náklady investované do povinnostmi omezeného způsobu zajištění základních služeb, tj. že nebude tyto státem definované služby nucen poskytovat zdarma. V opačném případě by se mohlo stát, že by neexistoval subjekt, který by měl zájem o získání a využívání poštovní licence, neboť by to bylo pro něj jednoduše řečeno ekonomicky nevýhodné, příp. likvidační.

38. Nutnosti zohledňování ekonomické rovnováhy držitele poštovních služeb si byl vědom i sám zákonodárce při přípravě tohoto zákona. V tomto směru lze také odkázat na část důvodové zprávy k zákonu o poštovních službách: *„Rozsah monopolu pošty na dodávání písemností se v novém zákoně omezuje. Zatímco až dosud platil absolutní monopol, tj. na dodávání všech písemností, nyní jsou z něho vyňaty mj. nadstandardní služby (viz příloha 1) a dodávání zásilek obsahujících písemnost, jejichž hmotnost je vyšší než 350 g včetně. V zájmu co nejlepšího zajištění základních poštovních služeb je, aby rozsah monopolu nebyl ani příliš velký, ani příliš malý. Pokud by byl příliš velký, omezoval by se žádoucí tlak konkurence; pokud by byl příliš malý, ohrožovalo by to ekonomiku pošty, a tím i její schopnost plnit stanovené úkoly. K nacházení ekonomické rovnováhy mezi zvláštními povinnostmi pošty (všeobecná dostupnost jejích služeb) a jejími zvláštními právy (monopol) slouží oprávnění vlády částečně regulovat rozsah monopolu. [...]“* Nicméně důvodová zpráva již v době přípravy zákona o poštovních službách konstatovala, že *„povinnosti pošty značně přesahují rozsah monopolu. Zatímco ten se vztahuje jen na dodávání písemností, pošta musí povinně zajišťovat i řadu dalších činností (dodávání balíků, poštovních poukázek aj.).“*
39. I proto zákonodárce pomocí institutu nespravedlivé finanční zátěže poskytuje držiteli poštovní licence nárok na úhradu čistých nákladů představujících nespravedlivou finanční ve výši, od které jsou odečteny čisté náklady nepředstavující nespravedlivou finanční zátěž (dle tehdy platné právní úpravy do 1 % celkových nákladů za zúčtovací období - § 34c odst. 2 zákona o poštovních službách).
40. Z právě uvedených úvah je dle názoru soudu nutno vycházet i při pojmání obsahu pojmu *základní služby*. Výčet základních služeb v § 3 zákona o poštovních službách představuje kategorie poštovních služeb, na jejichž dostupnosti, ale i kontinuálním fungování má zájem přímo stát. Proto zákon vymezil, že určité obyčejné zásilky, tj. všechny takové zásilky až do hmotnosti 2 kg, či dále doporučená psaní, která je nutno doručovat proti podpisu, anebo určité balíky, tj. balíky do 10 kg, či zásilky pro osoby, které jsou nevidomé, nesmí

být poskytovány za cenu nepoměrně vyšší, než představují především nezbytné náklady na jejich provozování v souladu se zákonem (a na přiměřený zisk).

41. Prováděcí právní předpis pak tyto kategorie blíže specifikuje stanovením maximálních parametrů příslušných zásilek. 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 plynoucí z § 3 zákona o poštovních službách. Žádné z ustanovení zákona nebo citovaných vyhlášek 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 Úřad povinen vyžadovat i tyto podrobnější údaje. Pokud si ČP takové podrobnější rozlišení svých služeb stanovila, např. za účelem jejich zefektivnění (např. lze se domnívat, že mnohem častější a tím i nákladnější na provoz budou právě obyčejná psaní do 50g, kdežto zvýšená potřeba veřejnosti při využívání objemnějších balíkových služeb bude často dána nárazově, např. v období před Vánocemi), je takový postup zcela v souladu s tzv. legální licenci, tj. s ústavním principem vyjádřeným v čl. 2 odst. 4 Ústavy (*Každý občan může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá.*) a čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (*Povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod.*). Z dosud uvedeného plyne, že Úřad objektivně nedisponuje informacemi v rozlišení, které požadoval žalobce ve své žádosti.
42. To je i rozdíl oproti judikturním případům citovaným účastníky řízení a touto věcí. Ve věci sp. zn. 1 As 107/2011 povinný subjekt (Finanční ředitelství v Českých Budějovicích) požadované informace (zázpisy z metodických porad) měl, ale mylně je považoval za jakési interní informace týkající se sjednocování postupů správních orgánů, které spadají pod výluky § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím. Ve věci sp. zn. 1 As 141/2011 zase povinný subjekt (Celní ředitelství Hradec Králové) sice požadované informace ve formě, v jaké je žadatel požadoval, neměl, ale disponoval potřebnými podklady, z nichž je bylo lze odvodit a soud v této věci zároveň vyslovil, že byl v souladu se svou kontrolní činností povinen je vytvářet.
43. V posuzované věci však o žádný z takových případů nejde. Není totiž sporu o tom, že Úřad požadovanými informacemi nedisponuje; naopak disponuje údaji od ČP v členění, které upravuje zákon ve spojení s vyhláškou č. 465/2012 Sb., z nichž bez poskytnutí dalších údajů od ČP požadované informace vygenerovat nelze.
44. Otázkou k posouzení tedy zůstává, zda, případně z jakých důvodů, je Úřad povinen takovými informacemi disponovat. K tomu lze vycházet z obecně platných závěrů NSS v již citované věci č. j.: 1 As 141/2011-67. V tomto rozsudku NSS ze dne 9. 2. 2012 NSS konkrétně uvedl: „*Nejvyšší správní soud konstatuje, že prvotním předpokladem pro odmítnutí žádosti o informace s tím, že by šlo o vytvoření nových informací, je logicky skutečnost, že povinný subjekt danými informacemi v požadovaném tvaru dosud nedisponuje. Dalším důležitým předpokladem je to, že povinný subjekt nemá povinnost předmětnými informacemi disponovat. I v případě, že by poskytnutí požadovaných informací pro správní orgán objektivně představovalo nutnost vytvořit novou informaci, tedy může nastat situace, v níž správní orgán nebude oprávněn poskytnutí takových informací odepřít. Nerespektováním povinnosti evidovat požadované informace se nemůže zbavit své povinnosti předmětné informace poskytovat; vytvářením takových informací by pouze napravoval své dřívější pochybení.*“ (body 19 a 20 uvedeného rozsudku).

45. NSS dále pokračoval, že v případě splnění těchto předpokladů je nutno nalézt vhodné rozhranění situací, kdy půjde toliko o vyhledání a uspořádání již existujících informací do požadované podoby, anebo vytvoření nové informace, přičemž přesné obecné kritérium pro toto rozhranění nalézt nelze. Proto se pokusil definovat alespoň bližší vodítka pro jeho určení. Jako vhodné se mu jevilo rozlišit případy, „*kdy je povinný subjekt schopen požadované informace sestavit ze „zdrojových“ informací, kterými disponuje, v zásadě mechanickým způsobem*“, a případy, „*v nichž sestavení požadované informace překračuje rámec takových jednoduchých úkonů*.“ Současně dodal, že důvodem pro odmítnutí žádosti není pracnost vyhledání či shromáždění informace nebo doba přípravy odpovědi – k tomu slouží institut mimořádně rozsáhlého vyhledání informací. Závěry NSS v tomto rozsudku, které lze aplikovat i v nyní posuzované věci, vyústily mimo jiné do jedné z právních vět: „*Odmítnout žádost o informace s tím, že by bylo nutné vytvořit nové informace (§ 2 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím) lze pouze v případě, že povinný subjekt nemá povinnost předmětnými informacemi disponovat.*“
46. Soud již uvedl výše, 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 názoru soudu uvedené kategorie základních služeb chápat tak, jak je chápe žalobce, tj. že každá jednotlivá položka ceníku služeb ČP, která souvisí s některou se 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, které zmínil i žalovaný ve svém vyjádření, ale i ke skutečnosti, že po změně režimu již ČP nemá postavení klasického správního úřadu (jehož chod by jinak plně zajišťoval stát z vybraných daní) vedl ke kolapsu celostátně zajišťovaných poštovních služeb, neboť si lze představit, že tato část poskytovaných služeb by za uvedených okolností byla pro držitele poštovní licence vysoce ztrátová.
47. Údaje, které vyžadují výkazy v podobě příloh (tabulek) k vyhlášce č. 465/2012 Sb., přitom nelze považovat za „zdrojové informace“, z nichž by byl Úřad v zásadě mechanickým způsobem schopen požadované informace sestavit, a to jednoduše proto, že s podrobnějším než zákonným členěním nepočítají. Naopak, sestavení požadovaných informací by překročilo rámec takových jednoduchých úkonů, neboť by vyžadovalo, aby Úřad zjišťoval i další údaje od ČP, aniž by mu to zákon prikazoval. Pro Úřad 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 (viz § 34a zákona o poštovních službách), nikoliv o jednotlivé položky podrobnějšího ceníku držitele poštovní licence.
48. Na základě všech dosud uvedených úvah soud dospívá k závěru, že Úřad je oprávněn, resp. 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 ČP. 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 ČP, aby vůbec byla schopna analyzovat

a zefektivňovat či přizpůsobovat poskytování poštovních služeb dle aktuální situace na poštovním trhu. V tomto ohledu má žalobce možnost obrátit se se svou žádostí přímo na ČP, která je v daném případě také povinným subjektem.

49. K námitce zainteresovanosti (*druhá žalobní námitka*) Úřadu na výsledku řízení soud uvádí, že její akceptování by v podstatě znamenalo popření jednoho ze základních principů, na kterém je správní řízení zbudováno, neboť kompetence správních orgánů vydávat rozhodnutí v určité oblasti veřejné správy je nevyhnutelně spjata právě s tou kterou oblastí, v níž je jim svěřena pravomoc a není tomu jinak ani v oblasti poskytování informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Z toho logicky vyplývá i zainteresovanost správního orgánu na tom, co poskytne, a co odmítne poskytnout žadatelům o informace; absolutní objektivnost není myslitelná ani možná. Z takto vznesené námitky nebylo ani možno seznat, v čem Úřad vlastně porušil své povinnosti a čeho se tak žalobce domáhal, neboť žalobce netvrdil, že informace měl poskytnout jiný, (který) nezainteresovaný orgán, anebo že měl Úřad uplatnit jiný postup při vyřizování žádosti žalobce. Akceptace argumentu žalobce o zainteresovanosti povinného subjektu by tak *ad absurdum* vedla v obdobných případech k popření smyslu řízení o žádosti o poskytnutí informací, neboť by vlastně nutila povinné subjekty poskytnout požadované informace vždy. Tím spíše lze tuto „námitku“ považovat za ničím nepodloženou, a za nedůvodnou.

V. Závěr a náklady řízení

50. S ohledem na výše uvedené skutečnosti dospěl městský soud k závěru, že žaloba je nedůvodná a proto ji v souladu s § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
51. Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého účastník, který měl ve věci úspěch, má právo na náhradu nákladů řízení před soudem. Žalobce ve věci úspěch neměl, proto mu náhrada nákladů řízení nepřisluší. Žalovanému žádné náklady přesahující míru jeho obvyklé činnosti nevznikly, a proto mu soud náhradu na nákladech řízení nepřiznal.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost **ve lhůtě dvou týdnů** ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na hlavní straně jeho internetových stránek www.nssoud.cz v rámečku Rychlé odkazy – Úhrada soudních poplatků.

Praha 26. dubna 2018

JUDr. Ivanka Havlíková v. r.
předsedkyně senátu