



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Petra Mikeše a soudců Milana Podhrázkého a Jitky Zavřelové v právní věci žalobce: **Česká pošta, s.p.**, se sídlem Politických vězňů 909/4, Praha 1, proti žalovanému: **Český telekomunikační úřad**, se sídlem Sokolovská 219, Praha 9, proti rozhodnutí předsedy Rady Českého telekomunikačního úřadu ze dne 1. 12. 2014, čj. ČTÚ-36 153/2014-603, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 16. 8. 2018, čj. 5 A 20/2015-33,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalovaný **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalobci **s e** náhrada nákladů řízení **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím Českého telekomunikačního úřadu (dále „stěžovatel“) ze dne 29. 4. 2014, čj. ČTÚ-105 649/2013-610/VI. vyř., byl žalobce uznán odpovědným ze spáchání správního deliktu podle § 37a odst. 3 písm. a) zákona č. 29/2000 Sb., o poštovních službách a o změně některých zákonů, ve znění účinném do 3. 12. 2014 (dále jen „zákon o poštovních službách“). Měl se jej dopustit tím, že nezajistil dostupnost pošt podle § 14 odst. 4 vyhlášky Českého telekomunikačního úřadu č. 464/2012 Sb., o stanovení specifikace jednotlivých základních služeb a základních kvalitativních požadavků na jejich

poskytování, ve znění účinném do 30. 6. 2016 (dále jen „vyhláška“) ve 24 případech uvedených v příloze rozhodnutí tak, že tyto pošty nebyly dostupné veřejnosti 15 hodin v týdnu, který má 5 pracovních dní. Za to mu byla uložena pokuta ve výši 607 100 Kč podle § 37a odst. 4 písm. b) zákona o poštovních službách. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce rozklad, který předseda Rady stěžovatele zamítl a prvostupňové rozhodnutí stěžovatele potvrdil.

[2] Žalobce se žalobou podanou u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) domáhal zrušení v záhlaví uvedeného rozhodnutí předsedy Rady stěžovatele. Soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Spor se týkal povahy jedné z 24 kontrolovaných poboček pošty podle § 14 odst. 1 písm. b) vyhlášky, týkající se zajištění dostatečné hustoty pošt v obcích s méně než 2500 obyvateli prostřednictvím různých kritérií. Konkrétně se jednalo o kritérium, podle kterého je již v obci ke dni nabytí účinnosti vyhlášky pošta provozována *a zároveň je zde základní škola s prvním a druhým stupněm*. Městský soud v dané věci dospěl k závěru, že stěžovatel ve svém rozhodnutí chybně vyložil § 14 odst. 1 písm. b) vyhlášky, neboť se má jednat o obec, kde skutečně výuka na obou stupních základní školy probíhá, nikoliv to, kde má škola sídlo. Ve vztahu k provozovně v obci Veliš se tak žalobce nedopustil porušení zákona o poštovních službách, neboť v této obci probíhá výuka jen na I. stupni.

II. Obsah kasační stížnosti, vyjádření žalobce

[3] Stěžovatel napadl rozsudek městského soudu kasační stížností z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), tedy tvrdí nesprávné posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.

[4] Namítal, že žalobce vykonstruoval výkladový spor týkající se § 14 odst. 1 písm. b) vyhlášky účelově, neboť dosud byli s žalobcem ve shodě. V minulosti dospěli oba k závěru, že ohledně kritéria obce s I. a II. stupněm základní školy budou vycházet z rejstříku škol vedeného Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy (dále jen „MŠMT“), což bylo vtěleno i do odůvodnění vyhlášky. Žalobce dosud považoval provozovnu v obci Veliš za poštu splňující dané podmínky, což tvrdil i v rámci jiných řízení vedených stěžovatelem a informoval o tom i na svých webových stránkách. Ve věci nebyl s žalobcem nikdy ve sporu o výklad kritérií dostupnosti pošt, a to ani obecně, ani ve vztahu ke konkrétní poště v obci Veliš. Městský soud proto dospěl k nesprávnému závěru, když uvedl, že *„Žalobce pak za takové situace skutečně nemohl předvídat, že žalovaný přistoupí k jinému výkladu.“* Nadto také Český statistický úřad považuje Veliš za obec se základní školou s oběma stupni. Není nezbytné, aby v dané obci musela výuka reálně probíhat na obou stupních základní školy. Toto kritérium bylo vybráno, protože se u těchto škol předpokládá vyšší počet žáků než u škol pouze s I. stupněm, které mají zpravidla pouze malotřídky. Dostatečná koncentrace osob je presumována i v těch případech, kde výuka částečně probíhá v jiné obci. Kritérium koncentrace osob je vázáno pouze na předpoklad dostatečné velikosti školy, nikoli na faktický stav. K naplnění kritéria postačí, pokud je v dané obci základní škola s oběma stupni, bez ohledu na místo reálné výuky. V obci Veliš navíc docházelo i k faktické koncentraci osob, z důvodu zajišťování přepravy dětí do místa

pokračování

výuky na II. stupni školy. Závěrem navrhl rozsudek městského soudu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení.

[5] Žalobce k podané kasační stížnosti uvedl, že v minulosti stěžovateli sdělil, že provozovnu v obci Veliš považuje za poštu podle vyhlášky. Svůj názor však později změnil na základě šetření situace v obci. U dané provozovny nepřistoupil k úpravě otevíracích hodin, neboť dospěl k závěru, že obec nesplňuje kritéria podle § 14 odst. 1 vyhlášky a nejedná se proto o poštu podle § 1 písm. a) vyhlášky. Svá zjištění stěžovateli sdělil přípisem, což nebylo rozporováno. Následné správní řízení se však překvapivě týkalo i provozovny v obci Veliš, žalobce tak skutečně nemohl předvídat, že žalovaný přistoupí k jinému výkladu § 14 odst. 1 písm. b) vyhlášky. Žalobce nerozporuje, že v obci Veliš sídlí základní škola s I. a II. stupněm. Smyslem vyhlášky však je faktické působení obou stupňů základní školy v obci, nikoli pouze existence zapsaného sídla. Rozpor v nyní posuzované věci vyvstal, protože v jiné situaci nevznikl podobný rozpor mezi sídlem a místem působení školy. I pokud by žalobce skutečně nebyl ve své interpretaci vyhlášky vždy konzistentní, nespátřuje v tom vadu, neboť je to regulátor, který má povinnost postupovat při výkladu práva konzistentně.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[6] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[7] Stěžovatel uváděl, že kritérium „*je základní škola s prvním a druhým stupněm*“ se posuzuje primárně podle zapsaného sídla školy. Žalobce namítal, že pobočka pošty 507 21 Veliš u Jičína neměla být zahrnuta do seznamu pošt, u nichž byla porušena povinnost podle § 14 odst. 4 vyhlášky, neboť s ohledem na kritéria dané obce nepovažoval provozovnu v této obci za poštu ve smyslu § 1 písm. a) téže vyhlášky. Otázkou v této věci je, zda městský soud správně posoudil výklad § 14 odst. 1 písm. b) vyhlášky, tj. zda je nutno vykládat existenci základní školy s I. a II. stupněm v obci podle faktické realizace výuky na obou stupních základní školy v dané obci, nebo postačilo formálně zapsané sídlo v obci podle příslušného rejstříku.

[8] Podle § 33 odst. 1 písm. a) zákona o poštovních službách platí, že 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.*

[9] Podle § 1 písm. a) vyhlášky platilo, že pro účely této vyhlášky se rozumí *poštou provozovna, ve které držitel poštovní licence sám nebo prostřednictvím třetí osoby poskytuje a zajišťuje všechny základní služby obsažené v jeho poštovní licenci za účelem zajištění jejich dostupnosti podle § 14.*

[10] Podle § 14 odst. 1 písm. a) a b) vyhlášky platilo, že dostatečná hustota pošt je zajištěna, pokud je provozována pošta *a) v každé obci, která má 2 500 a více obyvatel, b) v každé obci, která má méně než 2 500 obyvatel a v níž je ke dni nabytí účinnosti této vyhlášky*

pošta provozována a zároveň je zde matriční úřad, obecný stavební úřad nebo základní škola s prvním a druhým stupněm.

[11] Nejvyšší správní soud přistoupil s ohledem k námitce stěžovatele k výkladu § 14 odst. 1 písm. b) vyhlášky. Na tomto místě považuje za vhodné uvést, že městský soud zevrubně analyzoval právní úpravu týkající se základních kvalitativních požadavků z hlediska umístění a dostupnosti povinných pošt, vyhlášku vykládal i s ohledem na důvodovou zprávu k jejímu přijetí, zákon o poštovních službách a směrnicí 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 (dále jen „poštovní směrnice“). Své závěry řádně, přehledně a srozumitelně odůvodnil, uvedl srozumitelnou a logickou právní argumentaci a důvody, na základě kterých rozhodl. Nejvyšší správní soud neshledal důvod pro odchýlení se od jím zaujatého právního názoru, a proto se s jeho závěry ztotožnil.

[12] Z jazykového výkladu § 14 odst. 1 písm. b) vyhlášky vyplývá, že pro zajištění dostatečné hustoty pošt má být provozována pošta v obci s méně než 2 500 obyvateli za předpokladu, že ke dni nabytí účinnosti vyhlášky již je pošta provozována a současně v této obci je matriční úřad, obecný stavební úřad nebo základní škola s prvním a druhým stupněm. Sloveso „být“ vyjadřuje existenci něčeho někde, v tomto případě požadavek na to, že se v takové obci nachází matriční úřad, obecný stavební úřad nebo základní škola s I. a II. stupněm. Gramatický výklad § 14 odst. 1 písm. b) vyhlášky ve vztahu k základní škole s I. a II. stupněm svědčí požadavku na reálnou existenci školy s oběma stupni vzdělávání v dané obci, tedy školy, ve které reálně probíhá výuka na obou stupních. Pokud by mělo postačovat zapsané sídlo školy v dané obci, jak uvádí stěžovatel, měla by vyhláška hovořit o zapsaném sídle školy, nikoliv o tom, že tam taková škola je.

[13] Nejvyšší správní soud si je vědom, že jazykový výklad představuje pouze prvotní přiblížení se k aplikované právní normě (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. ÚS 33/97). Soud proto přistoupil k historickému výkladu, aby zjistil, jaký byl záměr stěžovatele v době přijetí vyhlášky. Vycházel z její důvodové zprávy¹, neboť jak již uvedl městský soud, i s ohledem na jejího autora (stěžovatel), je z ní patrné, jakým směrem dané ustanovení vyhlášky míří: *„Dostupnost přitom musí být zajištěna jak z hlediska geografického, tak nově i z hlediska časového. [...] Jako další kritérium pro určení obcí, kde je provozována pošta, byla vybrána přítomnost matričního, základní školy (s prvním a druhým stupněm) nebo obecního stavebního úřadu v obci ke dni nabytí účinnosti této vyhlášky. Důvodem je skutečnost, že tyto obce představují určitá centra, kde dochází k větší koncentraci osob. [...] Při stanovení využitelných kritérií se zvažovala i další kritéria, např. jiná občanská vybavenost, zejména přítomnost základní školy. S ohledem na existenci školy s prvním i druhým stupněm lze předpokládat, že taková obec představuje určité přirozené centrum koncentrace osob. Proto byla do určení rozsahu dostupnosti pošt vzato v úvahu i toto kritérium.“* Důvodová zpráva hovoří o důvodu pro zařazení i menších obcí, ve kterých se nachází příslušné úřady nebo škola, že se jedná o přirozená centra koncentrace osob. O takové centrum se však může jednat jen tehdy, pokud se v dané obci skutečně škola nachází. Lze si jen těžko představit, jaký vliv by na koncentraci osob mohlo mít pouze formálně zapsané sídlo.

¹ dostupné na <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORN8WQJQ8TP> [cit. 14. 7. 2020]

pokračování

[14] Stejně závěry lze podle Nejvyššího správního soudu dovodit i ze smyslu dané právní úpravy. Uvedené ustanovení vyhlášky provádí § 3 odst. 3 zákona o poštovních službách, podle něhož má prováděcí právní předpis stanovit mj. způsob poskytování a zajišťování základních služeb tak, aby byly realizovány v kvalitě, jež je ve veřejném zájmu nezbytná, včetně dostatečné hustoty obslužných míst zajišťujících poštovní podání. Kritériem stanoveným ve vyhlášce je buď počet obyvatel dané obce anebo v případě menších obcí přítomnost vyjmenovaných úřadů či školy. I u druhého kritéria se tak má zjevně (ostatně i v souladu s důvodovou zprávou) o kritérium směřující k obslužnosti pro co nejvíce osob. Faktický výkon základního vzdělávání v obci na obou stupních předpokládá zvýšený pohyb osob v daném místě, což implikuje také zvýšenou potřebu obyvatel po poštovních službách. Nelze se proto orientovat pouze podle formálně zapsaného sídla v rejstříku, neboť to samo o sobě nezajišťuje, že v daném místě bude docházet k přirozené koncentraci osob, a to jak z hlediska geografického, tak z hlediska časového. Při opačném výkladu vyhlášky by mohlo dojít k absurdním situacím. Lze si představit případ, kdy by se v sídle školy nacházelo pouze její ředitelství, ale faktická výuka a s ní přirozeně související zvýšený pohyb osob by probíhala v jiné obci. Pobočka pošty by tak byla provozována v místě malé poptávky osob po poštovních službách a naopak v místě zvýšené koncentrace osob by provozována být nemusela, což by nebylo v souladu s potřebami veřejnosti, jak ukládá i § 33 odst. 1 písm. a) zákona o poštovních službách.

[15] Stěžovatel dále namítal, že školy s oběma stupni mají zpravidla vyšší počet žáků v ročnících, než školy pouze s I. stupněm (tzv. malotřídky) a požadavek na koncentraci osob proto presumuje z velikosti takto určené školy. Tato námitka není důvodná. Roli by totiž opět hrála okolnost spočívající v tom, kde se nachází zapsané sídlo školy, které nemusí vypovídat nic o tom, kde dochází k fakticky zvýšenému pohybu osob. Nelze akceptovat ani případy, kdy by se jednalo o zajišťování přepravy dětí do místa výuky v jiné obci na II. stupeň základní školy. Jiné než vyhláškou předpokládané kritérium by totiž nežádoucím způsobem snižovalo, nebo naopak zvyšovalo zamýšlenou koncentraci osob, s níž vyhláška počítala v okamžiku jejího přijetí.

[16] Předestřený výklad vyhlášky je plně ve shodě s § 33 odst. 1 písm. a) zákona o poštovních službách, podle něž je držitel poštovní licence povinen plnit poštovní povinnost způsobem, který je v souladu s potřebami veřejnosti. Zákon o poštovních službách klade důraz na reálné a faktické uspokojování poštovních potřeb obyvatel. Nelze předpokládat, že úmyslem zákonodárce bylo zřizování poštovních poboček pouze podle formálních předpokladů (zde sídla základní školy), což by mohlo vyústit také v to, že poštovní služby budou poskytovány i tam, kde nedochází k požadované intenzitě pohybu a pobytu obyvatel. Stejně tak je shora uvedený výklad daného ustanovení vyhlášky ve shodě s poštovní směrnicí, neboť ta v čl. 3 odst. 1 a 2 uvádí: *1. Členské státy zajistí, aby uživatelé mohli využívat práva na všeobecnou službu zahrnující trvalé poskytování poštovní služby ve stanovené kvalitě ve všech místech na jejich území za dostupné ceny pro všechny uživatele. 2. K tomuto účelu přijmou členské státy opatření, aby hustota styčných míst a přístupových míst vyhovovala potřebám uživatelů.* Poštovní směrnice tedy klade důraz na faktickou využitelnost a dostupnost poštovních poboček podle potřeb obyvatel, nelze se tedy primárně řídit pouze podle formálních hledisek. Ohledně dalších argumentů pro

správnost tohoto výkladu lze odkázat na body 20. až 25. napadeného rozsudku. Znění § 14 odst. 1 písm. b) vyhlášky je nutno chápat tak, že naplnění dostatečné hustoty pošt je zajištěno, pokud je provozována pošta v obci s méně než 2 500 obyvateli, v níž byla ke dni nabytí účinnosti předmětné vyhlášky pošta provozována a současně v této obci fakticky probíhá výuka na I. i II. stupni základní školy.

[17] Stěžovatel také v kasační stížnosti uváděl, že se u základních škol s žalobcem v minulosti shodli, že budou vycházet při jejich posuzování z rejstříku škol vedeného MŠMT, což je také výslovně uvedeno v důvodové zprávě vyhlášky. Důvodová zpráva nicméně hovoří obecně o podkladech MŠMT, nikoli o tom, že stěžejním zdrojem informací má být rejstřík škol. Může se tak jednat nepochybně i o další podklady z MŠMT, včetně těch, které budou obsahovat údaje o tom, kde skutečně výuka probíhá. Podle Nejvyššího správního soudu mohou údaje uvedené v rejstříku škol představovat prvotní východisko, sloužící k hrubému rozřazení základních škol s jedním a oběma stupni výuky podle jejich zapsaného sídla. Z právní úpravy uvedené výše však vyplývá, že bylo nezbytné sledovat faktický stav, aby bylo zabezpečeno, že hustota poštovních poboček vyhovuje obsahově potřebám uživatelů, nikoli pouze formě.

[18] Stěžovatel dále namítal, že žalobce v jiných řízeních prováděl výklad daného ustanovení vyhlášky odlišně, např. požadoval úhradu nákladů za provoz dané provozovny s odůvodněním, že se jedná o povinnou poštu. Nejvyšší správní soud na tomto místě opět odkazuje na napadený rozsudek městského soudu (bod 26.), s nímž se i zde ztotožňuje. Z vyjádření žalobce ke kasační stížnosti navíc vyplývá, že ke změně pohledu na provozovnu v obci Veliš nepřistoupil bezdůvodně, ale až po detailním prošetření situace v této obci. Své závěry o změně právního názoru na provozovnu měl stěžovateli sdělit přípisem. Mimo to se žalobce nachází v postavení regulovaného subjektu a nic mu tak nebrání v tom, aby přistoupil ke změně svého právního názoru na interpretaci konkrétního právního předpisu či jeho jednotlivého ustanovení, pokud se domnívá, že je jeho nový názor právně správný. Takový postup by sice nesvědčil o jeho názorové integritě, to však nic nemění na výkladu ustanovení vyhlášky a závěru zdejšího soudu v nyní posuzované věci.

IV. Závěr a náklady řízení

[19] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s. zamítl.

[20] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 větu první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel, který neměl v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalobci, který by jinak měl právo na náhradu nákladů řízení, nevznikly v řízení náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti. Z uvedených důvodů soud rozhodl, že žádnému z účastníků se právo na náhradu nákladů řízení nepřiznává.

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

pokračování

V Brně 23. července 2020

Petr Mikeš
předseda senátu