

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Filipa Dienstbiera v právní věci žalobce: **Česká pošta, s. p.**, se sídlem Politických vězňů 909/4, Praha 1, proti žalovanému: **Český telekomunikační úřad**, se sídlem Sokolovská 58/219, Praha 9, o žalobě proti rozhodnutí předsedy Rady žalovaného ze dne 1. 7. 2014, č. j. ČTÚ-1 755/2014-603, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 5. 2017, č. j. 3 A 113/2014 - 48,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žalovaný **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalobci **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a řízení před správním orgánem

[1] Žalobce dne 29. 1. 2013 oznámil Českému telekomunikačnímu úřadu (dále též „*Úřad*“ nebo „*ČTÚ*“), že s účinností nejdříve od 1. 5. 2013 zvýší ceny některých základních

služeb, které jsou obsaženy v jeho poštovní licenci. V příloze oznámení současně uvedl nové maximální ceny základních služeb.

[2] Dne 2. 4. 2013 Úřad vydal stanovisko k oznámení zvýšení cen základních služeb. Vyplývá z něj, že v návaznosti na toto oznámení žalovaný za účelem prokázání nákladové orientace cen nejdřív požádal žalobce o předložení nákladových kalkulací základních služeb, u kterých si žalobce stanovil nové zvýšené ceny. Žalobce dne 14. 2. 2013 předložil Úřadu tyto údaje a dne 19. 2. 2013 k nim zaslal opravu. Dne 26. 2. 2013 se uskutečnila pracovní schůzka za účelem objasnění předložených údajů. Vzhledem k tomu, že žalovaný neměl ani po této schůzce veškeré potřebné podklady pro ověření, že nově navržené ceny základních služeb jsou nákladově orientované, požádal žalobce o další doplnění. Žalobce předložil Úřadu další podklady dne 13. a 15. 3. 2013.

[3] Ze stanoviska Úřadu ze dne 2. 4. 2013 dále vyplývá, že Úřad vyjádřil pochybnost o nákladové orientaci některých nových cen základních služeb ve smyslu § 33 odst. 5 zákona č. 29/2000 Sb., o poštovních službách a o změně některých zákonů (zákon o poštovních službách), a jejich zvýšení považoval za neodůvodněné (u vnitrostátní služby „obyčejné psaní“) nebo za nepřiměřené (u služby „poštovní poukázky typu A“). Úřad současně pro prokázání nákladové orientace nových cen u vnitrostátní služby „obyčejné psaní“ požádal žalobce o předložení dalších podkladů ve strukturované tabulce, konkrétně auditovaných výsledků oddělené evidence nákladů a výnosů za rok 2012, a doporučil provést změnu cen až po těchto kompletních auditovaných výsledcích.

[4] Dne 19. 6. 2013 žalobce v tiskové zprávě oznámil, že od 1. 8. 2013 zvýší některé ceny svých služeb. Dne 20. 6. 2013 se předseda Rady Úřadu obrátil na žalobce s tím, že byl o jeho záměru sice v lednu informován, avšak původní návrh obsahoval jiné ceny a jiné datum účinnosti nových cen. Informace poskytnuté žalobcem dne 29. 1. 2013 proto podle žalovaného nelze považovat za oznámení podle § 33 odst. 8 písm. a) zákona o poštovních službách. Předseda Rady Úřadu žalobci současně sdělil, že žalovaný zvažuje možnost zahájení správního řízení pro porušení § 33 odst. 8 písm. a) a § 33 odst. 9 zákona o poštovních službách.

[5] Žalobce dne 25. 6. 2013 zaslal Úřadu ceník služeb České pošty platný od 1. 8. 2013 se sdělením, že tímto způsobem upřesňuje své oznámení ze dne 29. 1. 2013 o zvýšení cen základních služeb. V případě cen vnitrostátních obyčejných zásilek byly ceny pod úrovní maximálních cen uvedených v oznámení ze dne 29. 1. 2013 a v případě cen dalších základních poštovních služeb, u kterých dochází ke zvýšení, tyto ceny odpovídaly cenám uvedeným v oznámení ze dne 29. 1. 2013. Žalobce současně Úřadu zaslal požadovanou tabulku s daty pro ověření nákladové orientace cen. K reálnému navýšení cen došlo od 1. 8. 2013.

[6] Žalovaný dne 6. 8. 2013 zahájil správní řízení a rozhodnutím ze dne 29. 11. 2013, č. j. ČTÚ-77 524/2013-611 (dále jen „*prvostupňové správní rozhodnutí*“) shledal, že se žalobce dopustil správního deliktu podle § 37a odst. 3 písm. d) zákona o poštovních službách, a to nesplněním povinnosti podle § 33 odst. 9 zákona o poštovních službách (výrok I.). Podle Úřadu žalobce zvýšil dnem 1. 8. 2013 ceny některých základních služeb, aniž toto zvýšení oznámil v zákonné lhůtě alespoň 90 dnů přede dnem, od kterého hodlal

ceny zvýšit. Za uvedený správní delikt žalovaný uložil podle § 37a odst. 4 písm. b) zákona o poštovních službách žalobci pokutu ve výši 1.500.000 Kč (výrok II.) a povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1.000 Kč (výrok III.).

[7] Žalobce proti prvostupňovému správnímu rozhodnutí podal rozklad k předsedovi Rady Úřadu. V záhlaví označeným rozhodnutím (dále jen „*rozhodnutí o rozkladu*“) předseda Rady Úřadu zamítl rozklad proti výrokům I. a III. a v těchto výrocích prvostupňové správní rozhodnutí potvrdil. Předseda Rady Úřadu dále rozhodnutím o rozkladu změnil výrok II. prvostupňového správního rozhodnutí a uloženou pokutu snížil z 1.500.000 Kč na 1.000.000 Kč. Uvedl, že Úřad měl při stanovení výše pokuty zohlednit skutečnost, že se jedná o první aplikaci § 33 odst. 8 a 9 zákona o poštovních službách a žalobce neměl k dispozici žádný příklad z minulosti, který by mu naznačil aplikační a interpretační praxi správního orgánu.

II. Posouzení věci městským soudem

[8] Žalobou podanou u Městského soudu v Praze (dále jen „*městský soud*“) se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí o rozkladu i prvostupňového správního rozhodnutí. Městský soud v záhlaví označeným rozsudkem zrušil rozhodnutí o rozkladu a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[9] Městský soud dospěl k závěru, že žalobce splnil svou oznamovací povinnost podle § 33 odst. 9 zákona o poštovních službách, tj. oznámil zvýšení cen základních služeb alespoň 90 dnů přede dnem, od kterého hodlal tyto ceny zvýšit. Podle městského soudu bylo oznámení maximálních nových cen základních služeb dostačující. Smyslem a účelem oznámení je především seznámení žalovaného Úřadu s novými cenami základních služeb tak, aby mohl posoudit, zda jsou tyto ceny nákladově orientované a aby v případě, že by tyto ceny nákladově orientované nebyly, zahájil správní řízení o správním deliktu, popř. uplatnil cenovou regulaci. Splnění této povinnosti přitom nebránila skutečnost, že uvedené ceny byly pouze maximálními cenami, neboť žalovaný mohl a měl posoudit uvedené ceny tak, že ceny uvedené žalobcem jsou cenami novými s tím, že žalobce pak ponese důsledky nepřesně uvedených cen.

[10] Oznámení podle § 33 odst. 8 zákona o poštovních službách představuje podle městského soudu určitou pomoc pro držitele poštovní licence, která mu umožňuje dopředu zjistit, zda bude žalovaný posuzovat jím navýšené ceny jako ceny nákladově orientované, a vyhnout se tak případnému porušení povinnosti podle § 33 odst. 5 zákona o poštovních službách. Pokud žalobce oznámí určité navýšení cen, avšak nakonec se rozhodne ceny navýšit v menším rozsahu, dodrží předmětnou oznamovací povinnost. Pokud držitel poštovní licence zvolí takový, pro něho méně výhodný postup, nelze ho nutit k postupu jinému, jak činí žalovaný.

[11] Podle městského soudu nezabránila řádnému oznámení zvýšení cen základních služeb ani skutečnost, že žalobce oznámil plánované navýšení cen od 1. 5. 2013, avšak reálně k navýšení cen došlo až dne 1. 8. 2013. V tomto případě je rozhodující, že byla dodržena 90denní lhůta stanovená v § 33 odst. 9 zákona o poštovních službách a že navýšení cen od 1. 8. 2013 mělo zjevnou časovou návaznost na oznámení učiněné dne

29. 1. 2013. Rovněž doplnění ze dne 25. 6. 2013, které žalobce následně zaslal Úřadu, nemohlo z povahy věci negativně (ve smyslu zhoršení cenové dostupnosti) ovlivnit to, co je smyslem uvedené oznamovací povinnosti, tedy umožnit Úřadu, aby v reálném čase (zákon za něj považuje stanovenou 90denní lhůtu) posoudil cenovou dostupnost daných poštovních služeb ještě před uskutečněním cenových navýšení.

[12] Pro úplnost městský soud uvedl, že stanovisko žalovaného ze dne 2. 4. 2013 zaslané žalobci, v němž vyjádřil svůj závěr, že minimálně některé ceny navrhované žalobcem nejsou nákladově orientované, nemohlo mít vliv na splnění či nesplnění povinnosti žalobce podle § 33 odst. 9 zákona o poštovních službách. Tento závěr může mít vliv pouze na splnění povinnosti podle § 33 odst. 5 zákona o poštovních službách, tedy na povinnost poskytovat základní poštovní služby za nákladově orientované ceny. Obdobné je to i s jednáními mezi žalobcem a žalovaným, která byla zaměřena pouze na zjištění, zda jsou oznámené ceny nákladově orientované. Žalovaný však ve svém rozhodnutí neshledal porušení § 33 odst. 5 zákona o poštovních službách, nýbrž porušení § 33 odst. 9 téhož zákona, tedy porušení zcela jiné povinnosti.

III. Kasační stížnost žalovaného

[13] Proti rozsudku městského soudu podal žalovaný kasační stížnost (dále též „*stěžovatel*“), a to z důvodu nesprávného právního posouzení podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „*s. ř. s.*“), a domáhá se zrušení rozsudku.

[14] Stěžovatel namítá, že městský soud nehodnotil relevantní ustanovení zákona o poštovních službách komplexně a opominul tím logický sled činností, které by stěžovatel měl podle tohoto zákona provádět. Informaci o zvýšení ceny bez přesného určení její budoucí výše a termínu jejího uplatnění, kterou poskytl žalobce, nelze považovat za úplnou. Stěžovatel v oznámení žalobce ze dne 29. 1. 2013 nebyl seznámen s novými cenami základních služeb, ale pouze s horní hranicí intervalu, ve kterém žalobce zvažoval ceny zvýšit. Informaci, že někdy v blíže neurčené budoucnosti bude cena zvýšena možná až na „maximálně X Kč“ nelze považovat za informaci dostatečnou k plnohodnotnému posouzení nákladové orientace nových cen základních služeb. Žalobce proto stěžovateli řádně neoznámil zvýšení cen základních služeb podle § 33 odst. 8 zákona o poštovních službách.

[15] Stěžovatel v reakci na oznámení ze dne 29. 1. 2013 zaslal žalobci stanovisko ze dne 2. 4. 2013, ve kterém mu doporučil přepracovat návrh na zvýšení cen tak, aby ceny byly stanoveny v souladu s povinností žalobce uplatňovat nákladově orientované ceny základních služeb podle § 33 odst. 5 zákona o poštovních službách. Stěžovatel již neposuzoval cenovou dostupnost obdržených maximálních cen, neboť je bezpředmětné vyhodnocovat dostupnost u cen, které žalobce ze zákona není oprávněn uplatňovat. Stěžovatel je sice podle § 34a odst. 2 zákona o poštovních službách oprávněn regulovat

ceny základních služeb, které nejsou dostupné, ale zákon nepochybně předpokládá, že nedostupné ceny základních služeb budou v souladu s § 33 odst. 5 zákona o poštovních službách nákladově orientované a pouze tyto nákladově orientované, a přesto nedostupné, ceny je stěžovatel oprávněn regulovat a snížit na dostupnou, byť podnákladovou, úroveň. Bylo by nadbytečné regulovat ceny služeb, které předně nejsou v souladu se zákonem o poštovních službách nákladově orientované.

[16] Podle stěžovatele je logicky provázaným sledem událostí nejprve oznámení držitele poštovní licence, který dospěl k potřebě zvýšit ceny, aby byly i nadále nákladově orientované. Tuto skutečnost oznámí stěžovateli s uvedením konkrétní výše cen, ke kterým dospěl a konkrétního data, od kterého hodlá ceny navýšit a které by mělo být v čase od data oznámení vzdáleno alespoň 90 dní, přičemž by stěžovateli mělo být známo přesné datum hodlaného zvýšení cen. Posouzení nákladové orientace poštovní služby totiž spočívá v porovnání předpokládaných nákladů a předpokládaných výnosů. Výše výnosů je pak závislá jednak na absolutní výši ceny služby a jednak na počtech zásilek, které budou za tuto zvýšenou cenu přepravovány. Počet zásilek přepravovaných za zvýšenou cenu je pak závislý na délce období, po které bude zvýšená cena uplatňována. K vyhodnocení nákladové orientace je tedy nezbytné znát i konkrétní datum, od kterého mají být ceny zvýšeny.

[17] Následným krokem by mělo být ověření souladu navržených cen s povinností nákladové orientace, zakotvené v § 33 odst. 5 zákona o poštovních službách, a to podle všech v čase dostupných a relevantních podkladů (výsledky poslední auditované oddělené evidence nákladů a výnosů, vývoj v počtu zásilek, odhadovaná změna nákladů). Teprve po ověření, že navržené ceny jsou nákladově orientované, může stěžovatel přikročit k ověření cenové dostupnosti podle § 34a odst. 1 zákona o poštovních službách a následně případně uplatnit cenovou regulaci podle § 34a odst. 2 téhož zákona. Touto optikou měl podle stěžovatele městský soud nahlížet na vzájemně provázaná ustanovení zákona o poštovních službách.

[18] Namísto toho však městský soud redukoval smysl povinnosti podle § 33 odst. 8 a 9 zákona o poštovních službách primárně jen na ověření cenové dostupnosti oznámených maximálních cen a dospěl k závěru, že bylo-li konečné zvýšení cen menší než avizované, nemohlo dojít k poškození zájmu chráněného zákonem, a tudíž ani ke správnímu deliktu. Oznámení podle § 33 odst. 8 zákona o poštovních službách městský soud vnímá jen jako pomoc pro držitele poštovní licence před případnou sankcí plynoucí z porušení § 33 odst. 5 zákona o poštovních službách, přičemž opomíjí zájem uplatňovat na trhu soustavně jen takové ceny základních služeb, které jsou nákladově orientované a které představují ochranu jak koncových spotřebitelů (před nadnákladovými cenami), tak konkurenčních poskytovatelů a tím i soutěžního prostředí (před podnákladovými cenami).

[19] Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

IV. Právní posouzení Nejvyšším správním soudem

[20] Kasační stížnost je přípustná. Důvodnost kasační stížnosti soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněného důvodu a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[21] Kasační stížnost není důvodná.

[22] Pravomoci Úřadu v oblasti regulace cen základních služeb upravuje § 34a zákona o poštovních službách. Podle odstavce 1 tohoto ustanovení *Úřad sleduje a vyhodnocuje vývoj úrovně cen základních služeb a pravidelně přezkoumává jejich cenovou dostupnost zejména s ohledem na spotřebitelské ceny, inflaci a průměrnou mzdu.* Podle odstavce 2 téhož ustanovení zjistí-li *Úřad, že ceny základních služeb jsou v rozporu s ustanovením § 3 odst. 2 písm. c), uplatní regulaci cen vydáním rozhodnutí o ceně podle správního řádu. Úřad při regulaci cen použije způsoby regulace cen stanovené zákonem o cenách. Takto stanovené ceny jsou závazné pouze pro držitele poštovní licence v rámci základních služeb, které jsou obsaženy v jeho poštovní licenci.* Podle § 3 odst. 2 písm. c) zákona o poštovních službách musí být základní služby poskytovány *za dostupné ceny umožňující využívání základních služeb v rozsahu odpovídajícím běžné potřebě osob.*

[23] Povinnosti držitele poštovní licence jsou stanoveny v § 33 zákona o poštovních službách. Podle § 33 odst. 5 tohoto zákona 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.*

[24] Podle § 33 odst. 8 písm. a) zákona o poštovních službách je držitel poštovní licence *povinen písemně Úřadu oznámit zvýšení cen základních služeb, které jsou obsaženy v jeho poštovní licenci*. Podle § 33 odst. 9 téhož zákona je držitel poštovní licence povinen oznámení podle odstavce 8 písm. a) *učinit alespoň 90 dnů přede dnem, od kterého hodlá zvýšit ceny základních služeb*.

[25] Podle § 37a odst. 3 písm. d) zákona o poštovních službách, ve znění účinném do 30. 9. 2013, se držitel poštovní licence *dopustí správního deliktu tím, že poruší některou z povinností podle § 33 odst. 5, 7, 8 nebo 9.* Za správní delikt podle citovaného ustanovení se podle § 37a odst. 4 písm. b) téhož zákona uloží pokuta do 2.000.000 Kč.

[26] Stěžovatel namítá, že zvýšení cen některých základních služeb nebylo žalobcem řádně oznámeno a že městský soud nehodnotil relevantní ustanovení zákona o poštovních službách komplexně, a opominul tak logický sled činností, které by stěžovatel měl podle tohoto zákona provádět.

[27] Ustanovení § 34a, kterým byla nově rozšířena kompetence Úřadu k regulaci cen v oblasti základních poštovních služeb, bylo do zákona o poštovních službách doplněno s účinností od 1. 1. 2013 tzv. liberalizační novelou [zákon č. 221/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 29/2000 Sb., o poštovních službách a o změně některých zákonů (zákon o poštovních službách), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony]. V souladu s §

34a odst. 2 zákona o poštovních službách může Úřad uplatnit regulaci cen vydáním rozhodnutí o ceně pouze v případě, zjistí-li, že ceny základních služeb nejsou poskytovány za *dostupné ceny*, které umožňují využívání základních služeb v rozsahu odpovídajícím běžné potřebě osob ve smyslu § 3 odst. 2 písm. c) zákona o poštovních službách. V této souvislosti Úřad sleduje a vyhodnocuje vývoj úrovně cen základních služeb a podle § 34a odst. 1 zákona o poštovních službách pravidelně přezkoumává jejich cenovou dostupnost zejména s ohledem na spotřebitelské ceny, inflaci a průměrnou mzdu.

[28] Zajištění dostupnosti cen základních služeb je tedy primárním úkolem Úřadu, který za podmínek stanovených zákonem může tuto dostupnost zajistit i pomocí regulace cen. Naproti tomu po držiteli poštovní licence zákon požaduje, aby základní služby, které jsou obsaženy v jeho poštovní licenci, poskytoval nikoliv za dostupné ceny, nýbrž v souladu s § 33 odst. 5 zákona o poštovních službách za *ceny nákladově orientované*. Nákladově orientovanou cenou se v intencích zákona o poštovních službách 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] Jak vyplývá z citovaného § 33 odst. 5 zákona o poštovních službách, uplatnění cenové regulace Úřadem podle § 34a zákona o poštovních službách představuje [společně s § 33 odst. 6 a § 3 odst. 1 písm. f) zákona, na něž § 33 odst. 5 v této souvislosti rovněž odkazuje] výjimku z povinnosti držitele poštovní licence poskytovat základní služby, které jsou obsaženy v jeho poštovní licenci, za nákladově orientované ceny. Jak uvádí důvodová zpráva k liberalizační novele v souvislosti s § 34a zákona o poštovních službách, „[*p*]*ouze v případě, že nákladově orientované ceny základních služeb, za které je povinen tyto služby sjednávat držitel poštovní licence podle § 33 odst. 5 ZPS, nebude možné považovat za cenově dostupné, neboť by tato skutečnost byla v rozporu s veřejným zájmem, může ČTÚ přistoupit k cenové regulaci.*“

[30] V souvislosti s povinnostmi držitele poštovní licence, které jsou upraveny v § 33 zákona o poštovních službách, důvodová zpráva k liberalizační novele současně uvádí: „*Stanovuje se, aby základní služby, které jsou obsaženy v poštovní licenci, byly poskytovány za nákladově orientované ceny podle čl. 12 poštovní směrnice. Umožňuje se, aby držitel poštovní licence v rámci podnikání mohl uplatňovat ceny s nižším ziskem, než jak by vyplývalo z vymezení nákladově orientovaných cen, nesmí ovšem tento rozdíl uplatnit v rámci čistých nákladů. Stanovuje se výjimka z povinnosti poskytovat základní služby za nákladově orientované ceny v případě, že tyto ceny by nemohly být považovány za všeobecně dostupné, a proto ČTÚ uplatnil cenovou regulaci v případě základní služby; další výjimkou je základní služba bezúplatného dodání poštovních zásilek do 7 kg pro nevidomé osoby. Aby mohl ČTÚ účinně dohlížet na poskytování a zajišťování základních služeb ve stanovené kvalitě a za dostupné ceny, musí mít včas relevantní informace. Změny cen základních služeb, které jsou obsaženy v poštovní licenci, v případě jejich zvýšení musí ČTÚ přezkoumávat z hlediska cenové dostupnosti; proto je stanovena delší lhůta (90 dnů), ve které by ČTÚ mohl případně uplatnit cenovou regulaci.*“

[31] Zákon o poštovních službách tedy předpokládá, že držitel poštovní licence písemně oznámí úřadu zvýšení cen základních služeb, které jsou obsaženy v jeho poštovní licenci

[viz § 33 odst. 8 písm. a)], a to alespoň 90 dnů přede dnem, od kterého hodlá tyto ceny základních služeb zvýšit (viz § 33 odst. 9). V návaznosti na toto oznámení Úřad ověřuje, zda nové ceny základních služeb jsou v souladu s § 33 odst. 5 zákona o poštovních službách nákladově orientované. V případě, že nákladově orientované ceny základních služeb, za které je povinen tyto služby sjednávat držitel poštovní licence, nejsou cenově dostupné, může Úřad podle § 34a odst. 2 zákona o poštovních službách přistoupit k jejich cenové regulaci.

[32] Nejvyšší správní soud tedy souhlasí se stěžovatelem v tom směru, že zákon o poštovních službách předpokládá určitou časovou souslednost a provázanost úkonů jak držitele poštovní licence, tak i samotného Úřadu. Současně je však třeba zdůraznit, že zákon o poštovních službách rovněž stanoví, jakým způsobem může Úřad v každém konkrétním případě reagovat a vymoci po držiteli poštovní licence splnění jeho zákonných povinností.

[33] Z § 37a odst. 3 písm. d) zákona o poštovních službách v rozhodném znění vyplývá, že držitel poštovní licence se dopustí správního deliktu (podle stávající právní úpravy přestupku) mj. tím, že poruší některou z povinností podle § 33 odst. 5, 8 nebo 9. Každé z těchto odkazovaných ustanovení přitom zakládá samostatnou skutkovou podstatu a je nutno zdůraznit, že stěžovatel shledal v postupu žalobce porušení § 33 odst. 9 zákona o poštovních službách, tj. porušení jeho povinnosti učinit oznámení podle odstavce 8 písm. a) téhož zákona alespoň 90 dnů přede dnem, od kterého hodlá zvýšit ceny základních služeb.

[34] V této souvislosti je dále nutno podotknout, že zákon o poštovních službách v § 32a stanoví rovněž informační povinnost provozovatele poštovních služeb. Podle § 32a odst. 1 tohoto zákona 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 nevyžaduje více informací, než je přiměřené účelu, pro který jsou získávány.* Podle § 32a odst. 4 zákona o poštovních službách může Úřad provést kontrolu takto předložených informací, údajů a podkladů.

[35] Z důvodové zprávy k liberalizační novele k § 32a zákona o poštovních službách vyplývá, že toto ustanovení „*transponuje čl. 22a poštovní směrnice (poskytování informací), který nově zakotvuje Třetí poštovní směrnice. Smyslem ustanovení je upravit v právním řádu pro nezávislého regulátora - ČTÚ - nástroj, kterým by mohl plnohodnotně zabezpečit implementaci poštovní směrnice. Stanovuje se tudíž povinnost provozovatelů poštovních služeb poskytnout přiměřené a relevantní informace ČTÚ na písemnou žádost.*“ Nesplnění informační povinnosti bylo v rozhodné době rovněž správním deliktem (a nyní je přestupkem) podle § 37a odst. 2 písm. n) zákona o poštovních službách a v souladu s § 37a odst. 4 písm. c) téhož zákona může být za něj uložena pokuta do výše 1.000.000 Kč. Porušení informační povinnosti žalobce však stěžovatel v projednávané věci neshledal.

[36] Nejvyšší správní soud proto předně souhlasí se závěrem městského soudu, podle něhož argumentace stěžovatele odkazující na skutečnost, že přinejmenším některé nové ceny základních služeb nebyly podle jeho názoru, který žalobci sdělil ve svém stanovisku ze dne 2. 4. 2013, nákladově orientované, nemůže mít vliv na posouzení splnění povinnosti žalobce podle § 33 odst. 9 zákona o poštovních službách. Tento závěr může mít význam pouze pro posouzení splnění povinnosti podle § 33 odst. 5 zákona o poštovních službách, tedy povinnosti držitele poštovní licence poskytovat základní služby za nákladově orientované ceny. Obdobné je to i s jednáními mezi žalobcem a stěžovatelem, která byla zaměřena pouze na zjištění, zda jsou oznámené ceny nákladově orientované. Porušení § 33 odst. 5 zákona o poštovních službách však stěžovatel v projednávané věci rovněž neshledal a spáchání správního deliktu žalobcem spatřoval toliko v porušení povinnosti stanovené v § 33 odst. 9 zákona o poštovních službách.

[37] Klíčovým v projednávané věci je tedy pouze posouzení, zda oznámení podle § 33 odst. 8 písm. a) zákona o poštovních službách bylo v souladu s § 33 odst. 9 téhož zákona učiněno alespoň 90 dnů přede dnem, od kterého žalobce hodlal zvýšit ceny některých základních služeb.

[38] Jak vyplývá ze shora citované právní úpravy a důvodové zprávy, smyslem a účelem oznámení podle § 33 odst. 8 písm. a) zákona o poštovních službách je seznámení Úřadu s novými cenami základních služeb tak, aby mohl následně posoudit, zda tyto ceny jsou nákladově orientované a v případě, že by tyto ceny nákladově orientované nebyly, aby zahájil správní řízení o správním deliktu (přestupku) podle § 33 odst. 5 zákona o poštovních službách, a dále, aby mohl posoudit, zda základní služby jsou cenově dostupné a případně uplatnil cenovou regulaci podle § 34a odst. 2 téhož zákona. Jak rovněž vyplývá z důvodové zprávy, aby Úřad mohl účinně dohlížet na poskytování a zajišťování základních služeb ve stanovené kvalitě a za dostupné ceny, musí mít relevantní informace k dispozici včas. Za účelem přezkumu zvýšení cen základních služeb, proto zákon o poštovních službách v § 33 odst. 9 stanoví delší (konkrétně 90denní) lhůtu, ve které Úřad může případně uplatnit cenovou regulaci.

[39] Nejvyšší správní soud tedy souhlasí se závěrem městského soudu, že je nezbytné, aby oznámení podle § 33 odst. 8 písm. a) zákona o poštovních službách obsahovalo výši zamýšlených cen základních služeb. Splnění této povinnosti samo o sobě nebrání skutečnost, že uvedené ceny budou pouze maximálními cenami, neboť stěžovatel mohl a měl posoudit uvedené ceny tak, že ceny uvedené žalobcem jsou cenami novými, i když byly uvedeny pouze jako maximální.

[40] Navíc Nejvyšší správní soud podotýká, že žalobce v projednávané věci stěžovateli ve výsledku zjevně neoznámil toliko maximální nové ceny. Jak vyplývá ze stanoviska stěžovatele ze dne 2. 4. 2013, v průběhu ledna až března roku 2013 žalobce zaslal stěžovateli další podklady týkající se nákladové kalkulace základních služeb; v únoru téhož roku se rovněž za účasti zástupců žalobce a stěžovatele uskutečnila pracovní schůzka za účelem objasnění předložených údajů. Stěžovatel si tyto podklady od žalobce vyžádal podle § 32a odst. 1 zákona o poštovních službách, jak však již Nejvyšší správní soud výše konstatoval, stěžovatel porušení informační povinnosti žalobce, které toto ustanovení upravuje, v projednávané věci neshledal.

[41] Stěžovatel v této souvislosti dále namítá, že městský soud opomněl, že za zákonem stanovenou povinností držitele poštovní licence uplatňovat na trhu soustavně jen takové ceny základních služeb, které jsou nákladově orientované, je zájem jak na ochraně koncových spotřebitelů (před nadnákladovými cenami), tak i na ochraně konkurenčních poskytovatelů a tím i soutěžního prostředí (před podnákladovými cenami). Tato průběžná ochrana však může být podle stěžovatele zajištěna jen tehdy, pokud Úřad vyhodnotí nákladovou orientaci nově navržených cen základních služeb ještě před jejich uplatněním ze strany držitele poštovní licence a toto řádné vyhodnocení pak zase závisí na včasném oznámení záměru zvýšit ceny, tj. alespoň 90 dní před zvýšením. Informaci o zvýšení ceny bez přesného určení její budoucí výše a termínu jejího uplatnění, kterou poskytl žalobce, proto podle stěžovatele nelze považovat za úplnou.

[42] Nejvyšší správní soud na tomto místě předně zdůrazňuje, že skutková podstata správního deliktu (přestupku) podle § 37a odst. 3 písm. d) ve spojení s § 33 odst. 8 písm. a) zákona o poštovních službách míří na to, aby držitel poštovní licence *písemně oznámil* Úřadu *zvýšení cen* základních služeb, a skutková podstata správního deliktu podle § 37a odst. 3 písm. d) ve spojení s § 33 odst. 9 tohoto zákona pak na to, aby toto oznámení bylo učiněno *alespoň 90 dnů přede dnem, od kterého hodlá zvýšit ceny* základních služeb. Tyto zákonné podmínky byly v projednávané věci splněny.

[43] Argumentuje-li stěžovatel, že smyslem právní úpravy je nejen ochrana koncových spotřebitelů, ale i ochrana konkurenčních poskytovatelů a soutěžního prostředí, pak Nejvyšší správní soud k tomu podotýká, že ze zákona o poštovních službách výslovně nevyplývá, že by to měl být právě stěžovatel, který by měl dohled v oblasti ochrany hospodářské soutěže vykonávat. Pokud by smyslem oznamovací povinnosti podle § 33 odst. 8 a 9 zákona o poštovních službách mělo být i to, aby Úřad měl možnost posoudit nové ceny rovněž z hlediska jejich případné podnákladovosti, pak by nepochybně dávalo smysl, aby zákon o poštovních službách od držitele poštovní licence vyžadoval oznámení Úřadu nejen zvýšení, ale i snížení cen základních služeb. Takovou povinnost však uvedený zákon držiteli poštovní licence nestanoví. Ověřování, zda držitel poštovní licence poskytuje základní služby za nákladově orientované ceny podle § 33 odst. 5 zákona o poštovních službách, navazuje primárně na § 3 odst. 2 písm. c) téhož zákona, tj. na obecný požadavek, aby základní služby byly poskytovány za *dostupné ceny* umožňující využívání základních služeb v rozsahu odpovídajícím běžné potřebě osob. S tímto požadavkem pak rovněž souvisí oprávnění Úřadu pravidelně přezkoumávat cenovou dostupnost základních služeb podle § 34a odst. 1 zákona o poštovních službách, jakož i jeho oprávnění ceny základních služeb postupem podle § 34a odst. 2 téhož zákona regulovat.

[44] Shodně s městským soudem má Nejvyšší správní soud za to, že ke zvýšení cen žalobcem od 1. 8. 2013 došlo ve zjevné časové návaznosti na oznámení ze dne 29. 1. 2013 a zcela jistě i v 90denní lhůtě podle § 33 odst. 9 zákona o poštovních službách. Na tomto závěru nemůže nic změnit ani skutečnost, že žalobce oznámil plánované navýšení cen původně od 1. 5. 2013, avšak k reálnému navýšení došlo až od 1. 8. 2013. Jak správně uvedl městský soud, nepochybně není možné učinit oznámení podle § 33 odst. 8 písm. a) zákona o poštovních službách a pak kdykoli v budoucnu přistoupit ke zvýšení cen s odkazem na toto oznámení. Zásadní je posouzení časové návaznosti zvýšení cen základních služeb na

učiněné oznámení. Z okolností projednávané věci je přitom zjevné, že žalobce původně sice předpokládal zvýšení cen od 1. 5. 2013, avšak i s ohledem na jednání se stěžovatelem v lednu až březnu roku 2013 k dodržení tohoto termínu nedošlo a ceny základních služeb žalobce zvýšil až od 1. 8. 2013. Učinil tak však v intencích svého oznámení ze dne 29. 1. 2013 a více než 90 dnů přede dnem, od kterého tyto ceny základních služeb zvýšil.

[45] Na splnění oznamovací povinnosti podle § 33 odst. 9 zákona o poštovních službách v projednávané věci nemělo vliv ani doplnění oznámení o zvýšení cen základních služeb ze dne 25. 6. 2013. V tomto doplnění žalobce v návaznosti na oznámení ze dne 29. 1. 2013 stěžovateli sdělil, že od 1. 8. 2013 zvýší ceny základních služeb s tím, že u části z nich budou nové ceny stanoveny pod úrovní maximálních cen, které žalobce stěžovateli oznámil již dne 29. 1. 2013, a u ostatních základních služeb tyto nové ceny odpovídají cenám uvedeným v původním oznámení.

[46] Stěžovatel v této souvislosti namítá, že městský soud redukoval smysl povinnosti podle § 33 odst. 8 písm. a) a § 33 odst. 9 zákona o poštovních službách primárně jen na ověření cenové dostupnosti, když konstatoval, že doplnění ze dne 25. 6. 2013 již nemohlo z povahy věci negativně (ve smyslu zhoršení cenové dostupnosti) ovlivnit to, co je smyslem uvedené oznamovací povinnosti, tedy umožnit stěžovateli, aby v reálném čase (zákon za něj považuje stanovenou 90denní lhůtu) posoudil cenovou dostupnost daných poštovních služeb ještě před zvýšením cen.

[47] Nejvyšší správní soud s námitkou stěžovatele nesouhlasí. Jednak městský soud na jiném místě svého rozsudku současně konstatoval, že smyslem oznamovací povinnosti je především seznámení žalovaného Úřadu s novými cenami základních služeb tak, aby mohl posoudit, zda jsou tyto ceny nákladově orientované a aby v případě, že by tyto ceny nákladově orientované nebyly, zahájil správní řízení o správním deliktu, popř. uplatnil cenovou regulaci, pokud základní služby nejsou cenově dostupné. A jednak – jak Nejvyšší správní soud vyložil již v bodech [42] a [43] výše – celý proces, na jehož začátku je oznámení zvýšení cen podle § 33 odst. 8 a 9 zákona o poštovních službách, má primárně směřovat právě k posouzení cenové dostupnosti základních služeb ve smyslu § 3 odst. 2 písm. c) a § 34a odst. 1 tohoto zákona, neboť pouze v případě, že základní služby nejsou poskytovány za *dostupné ceny*, může Úřad přikročit k jejich cenové regulaci podle § 34a odst. 2 zákona o poštovních službách. V těchto intencích je tedy třeba rozumět odůvodnění rozsudku městského soudu.

[48] Nejvyšší správní soud sice souhlasí se stěžovatelem v tom směru, že než Úřad přikročí k cenové regulaci za účelem zajištění dostupnosti cen základních služeb, měl by se nejdřív pokusit zjistit, zda ceny těchto základních služeb jsou nákladově orientované (viz důvodová zpráva k liberalizační novele citovaná výše, podle níž může Úřad k cenové regulaci přistoupit pouze v případě, že nákladově orientované ceny základních služeb nebude možné považovat za cenově dostupné). Avšak z pouhé oznamovací povinnosti týkající se zvýšení cen základních služeb podle § 33 odst. 8 písm. a) a § 33 odst. 9 zákona o poštovních službách nelze dovodit požadavek na to, jakými konkrétními podklady má být toto zvýšení cen držitelem poštovní licence doloženo (ostatně tyto podklady k prokázání nákladové orientace nových zvýšených cen se mohou lišit například i podle toho, o jaký typ základních služeb se bude jednat atd.). K jejich specifikaci a doložení může navíc Úřad

využít jiných prostředků, konkrétně trvat na splnění informační povinnosti provozovatele poštovních služeb podle § 32a zákona o poštovních službách.

[49] V neposlední řadě Nejvyšší správní soud podotýká, že v případě ověřování nákladové orientace cen, k jejichž zvýšení má dojít teprve v budoucnu, se vždy bude jednat pouze o odhad. Ostatně sám stěžovatel ve své kasační stížnosti uvedl, že „[*p*]*osouzení nákladové orientace poštovní služby totiž spočívá v porovnání předpokládaných nákladů a předpokládaných výnosů. Výše výnosů je pak závislá jednak na absolutní výši ceny služby a dále pak na počtech zásilek, které budou za tuto zvýšenou cenu přepravovány. Počet zásilek přepravovaných za zvýšenou cenu je potom závislý na délce období, po které bude zvýšená cena uplatňována*." Jelikož v případě nákladové orientace cen, k jejichž zvýšení má dojít teprve v budoucnu, půjde do určité míry vždy pouze o předpoklad, stěží může Úřad ověření dostupnosti těchto cen podmiňovat tím, že bude mít nejdříve *zcela na jisto* postaveno, zda tyto nové zamýšlené ceny jsou nákladově orientované. V tomto směru je tedy nutno přisvědčit městskému soudu, který konstatoval, že doplnění ze dne 25. 6. 2013, které žalobce zaslal Úřadu, nemohlo z povahy věci negativně ovlivnit to, co je smyslem uvedené oznamovací povinnosti. Smyslem a účelem oznámení podle § 33 odst. 8 písm. a) a § 33 odst. 9 zákona o poštovních službách je především seznámení Úřadu s novými cenami základních služeb tak, aby Úřad mohl posoudit cenovou dostupnost základních služeb podle § 3 odst. 2 písm. c) a § 34a zákona o poštovních službách ještě před zamýšleným zvýšením cen.

[50] Nejvyšší správní soud uzavírá, že pokud držitel poštovní licence v případě postupu podle § 33 odst. 8 písm. a) a § 33 odst. 9 zákona o poštovních službách zvolí méně výhodnou variantu, tj. Úřadu oznámí pouze maximální nové ceny základních služeb, jejichž ceny hodlá v dohledné době (nejdříve však 90 dnů od oznámení) zvýšit, aniž by jejich zvýšení blíže odůvodnil, a neučiní tak ani k výzvě Úřadu, nepochybně se vystavuje riziku, že bude v budoucnu nucen nést důsledky nepřesně nebo nesprávně stanovených cen (shledá-li v budoucnu Úřad, že nové zvýšené ceny nejsou nákladově orientované ve smyslu § 33 odst. 5 zákona o poštovních službách); případně se vystavuje sankci pro porušení informační povinnosti podle § 32a zákona o poštovních službách. O žádnou z těchto situací se však v projednávané věci nejednalo.

V. Závěr a náklady řízení

[51] S ohledem na předeslané Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[52] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Žalovaný nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalobci, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nevznikly.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 28. listopadu 2018

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu