



Český telekomunikační úřad

se sídlem Sokolovská 219, Praha 9

poštovní přihrádka 02, 225 02 Praha 025



TOTO ROZHODNUTÍ NABYLO
PRÁVNÍ MOCI dne **3. 6. 2021**

Český telekomunikační úřad
Odbor přezkoumávání rozhodnutí dne **11.6.2021**

Praha 3. 6. 2021

Čj. ČTÚ-6 551/2021-603

Rada Českého telekomunikačního úřadu jako příslušný správní orgán podle § 107 odst. 9 písm. b) bodu 1 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o elektronických komunikacích“), na základě rozkladu, který podala dne 5. 1. 2021 **Česká pošta, s.p.**, IČO 471 14 983, se sídlem Politických vězňů 909/4, 225 99 Praha 1, a rozkladu, který podala dne 14. 1. 2021 obchodní společnost **První novinová společnost a.s.**, IČO 457 95 533, se sídlem Paceřická 2773/1, 193 00 Praha 9, (právní nástupkyně společnosti Mediaservis, s.r.o., IČO 241 97 360, se sídlem Paceřická 2773/1, 193 00 Praha 9), právně zastoupená Mgr. Davidem Vosolem, MBA, advokátem, IČO 662 57 964, se sídlem Ovocný trh 1096/8, 110 00 Praha 1, podle § 152 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), proti rozhodnutí předsedkyně Rady Českého telekomunikačního úřadu ze dne 21. 12. 2020, čj. ČTÚ-44 467/2019-606/XXXIV. vyř., ve věci sporu o uzavření dodatku č. 4 ke smlouvě o přístupu k prvkům poštovní infrastruktury a k zvláštním službám souvisejícím s provozováním poštovní infrastruktury č. 2015/596 ze dne 22. 5. 2015, ve znění dodatku č. 1 ze dne 22. 5. 2015, dodatku č. 2 ze dne 13. 3. 2017 a dodatku č. 3 ze dne 14. 3. 2018, vydává podle § 34 odst. 5 a § 36a odst. 1 písm. e) zákona č. 29/2000 Sb., o poštovních službách a o změně některých zákonů (zákon o poštovních službách), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o poštovních službách“ nebo „ZPSL“), po projednání v rozkladové komisi Rady Českého telekomunikačního úřadu ustavené podle § 152 odst. 3 správního řádu, toto

rozhodnutí:

- I. Podle § 90 odst. 5 správního řádu ve spojení s § 152 odst. 6 písm. b) správního řádu se oba rozklady zamítají a napadené rozhodnutí předsedkyně Rady Českého telekomunikačního úřadu, čj. ČTÚ-44 467/2019-606/XXXIV.vyř., ze dne 21. 12. 2020, se potvrzuje.
- II. Žádnému z účastníků se náhrada nákladů řízení o rozkladu nepřiznává.

Odůvodnění :

Český telekomunikační úřad (dále též „Úřad“, „správní orgán“ nebo „ČTÚ“) obdržel dne 22. 10. 2019 návrh České pošty, s.p., IČO 471 14 983, se sídlem Politických vězňů 909/4, 225 99 Praha (dále jen „navrhovatel“ nebo „Česká pošta“) na rozhodnutí sporu podle § 34 odst. 5 zákona o poštovních službách o uzavření dodatku č. 4 (dále též „dodatek“ nebo „návrh dodatku“) ke smlouvě o přístupu k prvkům poštovní infrastruktury a k zvláštním službám souvisejícím s provozováním poštovní infrastruktury č. 2015/596 ze dne 22. 5. 2015, ve znění dodatku č. 1 ze dne 22. 5. 2015, dodatku č. 2 ze dne 13. 3. 2017 a dodatku č. 3 ze dne 14. 3. 2018 (dále též „smlouva o přístupu“ nebo „smlouva“). Návrh původně směřoval proti společnosti Mediaservis, s.r.o., IČO 241 97 360, se sídlem Paceřická 2773/1, 193 00 Praha 9. Společnost Mediaservis, s.r.o. však s účinností ke dni 1. 1. 2020 zanikla bez likvidace fúzí sloučením a její jmění přešlo na nástupnickou společnost První novinová společnost a.s., IČO 457 95 533, se sídlem Paceřická 2773/1, 193 00 Praha 9 (dále jen „odpůrce“). S účinností ode dne 1. 1. 2020 se tedy odpůrce stal účastníkem tohoto řízení namísto společnosti Mediaservis, s.r.o.

Po zahájení správního řízení v uvedené věci následovala řada jednání a vyjádření navrhovatele i odpůrce, jež jsou podrobně rekapitulována na stranách 62 až 84 rozhodnutí předsedkyně Rady Českého telekomunikačního úřadu, čj. ČTÚ-44 467/2019-606/XXXIV. vyř., ze dne 21. 12. 2020, na něž Rada Českého telekomunikačního úřadu pro větší stručnost odůvodnění svého rozhodnutí odkazuje.

Po posouzení věci vydala předsedkyně Rady Českého telekomunikačního úřadu (dále též jen jako „správní orgán I. stupně“) **dne 21. 12. 2020 rozhodnutí čj. ČTÚ-44 467/2019-606/XXXIV. vyř.** (dále též jen „rozhodnutí“ nebo „napadené rozhodnutí“), kterým ve výroku I. návrhu navrhovatele v části vyhověla a rozhodla, že po právní moci napadeného rozhodnutí je navrhovatel oprávněn vyzvat odpůrce k uzavření dodatku ve znění uvedeném ve výroku I. napadeného rozhodnutí a odpůrce je povinen nejpozději do 30 dnů ode dne obdržení této písemné výzvy navrhovatele uzavřít dodatek ke smlouvě o přístupu k prvkům poštovní infrastruktury a k zvláštním službám souvisejícím s provozováním poštovní infrastruktury č. 2015/596 ze dne 22. 5. 2015, ve znění dodatku č. 1 ze dne 22. 5. 2015, dodatku č. 2 ze dne 13. 3. 2017 a dodatku č. 3 ze dne 14. 3. 2018, minimálně ve znění uvedeném ve výroku I. napadeného rozhodnutí.

Ve výroku II. napadeného rozhodnutí správní orgán I. stupně návrh navrhovatele, kterým se navrhovatel domáhal uložení povinnosti odpůrci, aby s navrhovatelem uzavřel dodatek ke smlouvě o přístupu k prvkům poštovní infrastruktury a k zvláštním službám souvisejícím s provozováním poštovní infrastruktury č. 2015/596 ze dne 22. 5. 2015, ve znění dodatku č. 1 ze dne 22. 5. 2015, dodatku č. 2 ze dne 13. 3. 2017 a dodatku č. 3 ze dne 14. 3. 2018, kterým se v bodě 4 přílohy č. 1 tohoto dodatku stanoví ceny nezapsaných

balíkových zásilek ve výši 67 Kč u nezapsané balíkové zásilky velikostní kategorie „S“, ve výši 97 Kč u nezapsané balíkové zásilky velikostní kategorie „M“, ve výši 147 Kč u nezapsané balíkové zásilky velikostní kategorie „L“ a ve výši 297 Kč u nezapsané balíkové zásilky velikostní kategorie „XL“, částečně zamítnul tak, že navrhovatelův návrh ceny nezapsané balíkové zásilky velikostní kategorie „S“ zamítnul v části ve výši 7 Kč, navrhovatelův návrh ceny nezapsané balíkové zásilky velikostní kategorie „M“ zamítnul v části ve výši 20 Kč, navrhovatelův návrh ceny nezapsané balíkové zásilky velikostní kategorie „L“ zamítnul v části ve výši 47 Kč a navrhovatelův návrh ceny nezapsané balíkové zásilky velikostní kategorie „XL“ zamítnul v části ve výši 47 Kč.

Ve výroku III. napadeného rozhodnutí správní orgán I. stupně návrh navrhovatele, kterým se navrhovatel domáhal uložení povinnosti odpůrci, aby s navrhovatelem uzavřel dodatek ke smlouvě o přístupu k prvkům poštovní infrastruktury a k zvláštním službám souvisejícím s provozováním poštovní infrastruktury č. 2015/596 ze dne 22. 5. 2015, ve znění dodatku č. 1 ze dne 22. 5. 2015, dodatku č. 2 ze dne 13. 3. 2017 a dodatku č. 3 ze dne 14. 3. 2018, kterým se v bodě 4 přílohy č. 1 tohoto dodatku stanoví cena příplatku za předání nezapsaných balíkových zásilek na místech dle písm. b) tabulky č. 1 přílohy č. 4 smlouvy o přístupu (depa s adresou) ve výši 5 Kč/ks, zamítnul v části ve výši 0,07 Kč.

Ve výroku IV. napadeného rozhodnutí správní orgán I. stupně návrh navrhovatele, kterým se navrhovatel domáhal uložení povinnosti odpůrci, aby s navrhovatelem uzavřel dodatek ke smlouvě o přístupu k prvkům poštovní infrastruktury a k zvláštním službám souvisejícím s provozováním poštovní infrastruktury č. 2015/596 ze dne 22. 5. 2015, ve znění dodatku č. 1 ze dne 22. 5. 2015, dodatku č. 2 ze dne 13. 3. 2017 a dodatku č. 3 ze dne 14. 3. 2018, kterým se v čl. 3.1. tohoto dodatku upravuje účinnost tohoto dodatku tak, že „Tento Dodatek je účinný dnem jeho uveřejnění v registru smluv. Na plnění poskytnutá od 5. 2. 2020 do nabytí účinnosti tohoto Dodatku se pohlíží jako na plnění poskytnutá za účinnosti tohoto Dodatku.“, zamítnul v této části „Na plnění poskytnutá od 5. 2. 2020 do nabytí účinnosti tohoto Dodatku se pohlíží jako na plnění poskytnutá za účinnosti tohoto Dodatku.“.

Ve výroku V. napadeného rozhodnutí správní orgán I. stupně zamítnul návrh navrhovatele, kterým se navrhovatel domáhal uložení povinnosti odpůrci, aby s navrhovatelem uzavřel dodatek ke smlouvě o přístupu k prvkům poštovní infrastruktury a k zvláštním službám souvisejícím s provozováním poštovní infrastruktury č. 2015/596 ze dne 22. 5. 2015, ve znění dodatku č. 1 ze dne 22. 5. 2015, dodatku č. 2 ze dne 13. 3. 2017 a dodatku č. 3 ze dne 14. 3. 2018, kterým se čl. 2.5 návrhu dodatku doplňuje text: „Čl. 4 se doplňuje o nový bod 4.11 s následujícím textem: „Pro účely kontroly fakturace je Operátor povinen ČP zasílat přehledy podaných zásilek za předcházející kalendářní období ve formátu xls na adresu: operator@cpost.cz vždy k 1. pracovnímu dni následujícího měsíce ve struktuře uvedené v Příloze č. 11.“, a kterým se v čl. 2.14 doplňuje nová příloha č. 11

Smlouvy, jejíž text je uveden v příloze č. 7 tohoto Dodatku.

Ve výroku VI. napadeného rozhodnutí správní orgán I. stupně rozhodl, že podle § 141 odst. 11 správního řádu se náhrada nákladů žádnému z účastníků řízení nepřiznává a každý účastník řízení si nese sám náklady, které mu s tímto řízením vznikly.

Odůvodnění citovaného rozhodnutí správního orgánu I. stupně sestávalo z podrobné rekapitulace průběhu předmětného správního řízení (str. 62 až 84 rozhodnutí) a samotného posouzení věci, resp. zdůvodnění výroků rozhodnutí (str. 84 až 111 rozhodnutí). S ohledem na rozsáhlost rozhodnutí správního orgánu I. stupně, v zájmu zachování přehlednosti rozhodnutí o rozkladu, se na odůvodnění napadeného rozhodnutí jen odkazuje, přičemž se má za to, že jeho obsah je účastníkům řízení znám, když oba proti tomuto rozhodnutí podali rozklad.

Rozhodnutí bylo navrhovateli doručeno dne 21. 12. 2020, odpůrci, resp. právnímu zástupci odpůrce dne 31. 12. 2020.

Proti rozhodnutí podal **navrhovatel** v zákonem stanovené lhůtě (tj. dne 5. 1. 2021) **rozklad**, ve kterém uvedl, že napadené rozhodnutí považuje ve výrocích IV. a V. za nesprávné a žádá Radu Českého telekomunikačního úřadu o zrušení napadeného rozhodnutí. Navrhovatel také uvedl, že odůvodnění rozkladu doplní ve lhůtě do 19. 1. 2021.

Dne 15. 1. 2021 bylo správnímu orgánu I. stupně doručeno navrhovatelem avizované doplnění rozkladu podaného dne 5. 1. 2021. V rámci tohoto doplnění vzal navrhovatel svůj rozklad částečně zpět, a to co do výroku V. napadeného rozhodnutí. Navrhovatel dále doplnil, že na rozkladu do výroku IV. napadeného rozhodnutí i nadále trvá. Správní orgán I. stupně tedy usnesením čj. ČTÚ-44 467/2019-606/XXXVII.vyř, ze dne 3. 2. 2021 zastavil řízení o rozkladu, podaném navrhovatelem dne 5. 1. 2021 proti výroku IV. a V. rozhodnutí, v části tohoto rozkladu podaného proti výroku V. rozhodnutí.

Navrhovatel v doplnění rozkladu uvedl, že výklad správního orgánu I. stupně není správný, neboť navrhovatel nepožadoval zpětnou účinnost dodatku smlouvy o přístupu, ale jen to, aby dodatek upravil poměry mezi stranami sporu v období od 5. 2. 2020 do nabytí účinnosti dodatku. Navrhovatel vysvětluje, že registr smluv je upraven zákonem č. 340/2015 Sb., o zvláštních podmínkách účinnosti některých smluv, uveřejňování těchto smluv a o registru smluv (zákon o registru smluv), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*zákon o registru smluv*“). Navrhovatel uvedl, že pakliže se zákon o registru smluv podle ustanovení § 2 a § 3 tohoto zákona na předmětnou smlouvu vztahuje, je uveřejnění smlouvy v registru smluv podmínkou její účinnosti. Právní účinky takové smlouvy, tj. vznik, změna nebo zánik práv a povinností nenastanou zároveň s perfekcí právního jednání (smlouvy), a to proto, že zákon o registru smluv ve svém § 6 odst. 1 upravuje zákonnou suspenzivní podmínku ve smyslu ustanovení § 548 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „*občanský zákoník*“). Dokud nebude smlouva, která podléhá uveřejnění, uveřejněna v registru smluv, účinnosti nenabude. Tato pravidla jsou podle názoru

navrhovatele kogentní. Podle přesvědčení navrhovatele zákon o registru smluv upravuje účinnost smlouvy jakožto dvoustranného nebo vícestranného právního jednání, nijak však nezakazuje to, aby smlouva nemohla upravovat situace vzniklé v minulosti. Je tedy třeba chápat rozdíl mezi účinností smlouvy jako schopností vyvolat právní účinky a právními účinky smlouvy jako následky, které uzavření (a následná účinnost) smlouvy působí, tedy vznik, změnu nebo zánik práv a/nebo povinností, které mohou upravovat i skutečnosti vzniklé v minulosti. Nejtypičtějším příkladem úpravy skutečností vzniklých v minulosti je dle navrhovatele narovnání ve smyslu ustanovení § 1903 a násl. občanského zákoníku. Podle přesvědčení navrhovatele tedy není zákonem o registru smluv vyloučeno, aby součástí zveřejňované smlouvy byla změna závazku ve formě narovnání, kdy si strany ujednáním upraví práva povinnosti s účinky od 5. 2. 2020. Tyto účinky pak nastanou dnem nabytí účinnosti smlouvy.

Navrhovatel dále uvedl, že hlavním předmětem sporu mezi navrhovatelem a odpůrcem byla otázka cen za přístup do poštovní infrastruktury navrhovatele. Navrhovatel požadoval zvýšení cen za přístup do jeho poštovní infrastruktury tak, aby tyto ceny odpovídaly požadavku § 34 odst. 8 zákona o poštovních službách, podle něhož mají být tyto ceny stanoveny jako nákladově orientované. Správní orgán v rámci kontroly cen jednotlivých prvků a služeb přístupu k poštovní infrastruktuře i v rámci vydaného prvostupňového rozhodnutí potvrdil důvodnost návrhu navrhovatele a skutečnost, že jeho návrh cen za přístup do sítě odpovídal zákonu o poštovních službách. Kontrola probíhala v období od ledna 2020 do dubna 2020, tedy v době, do níž spadá datum, od něhož navrhovatel požaduje přiznání možnosti dodatečně uplatnit nové ceny za přístup do poštovní infrastruktury. Navrhovatel v rozkladu také uvedl, že po něm nemůže být spravedlivě požadováno, aby v období od podání návrhu do vydání rozhodnutí dotoval poskytování služeb odpůrci z vlastních zdrojů. Navrhovatel argumentuje, že pokud správní orgán I. stupně ve správním řízení zjistil, že již ke dni 5. 2. 2020 ceny za přístup do sítě neodpovídaly požadavku nákladové orientace cen, není důvod, aby bylo navrhovateli odepřeno právo doúčtovat odpůrci rozdíl mezi cenami podle stávající smlouvy o přístupu a smlouvy o přístupu ve znění platném a účinném po uzavření dodatku, k němuž dojde na základě výroku I. napadeného rozhodnutí.

Navrhovatel v rozkladu také připomíná, že již dne 5. 2. 2020 podal návrh, kterým se dožadoval vydání předběžného opatření, jehož prostřednictvím by bylo stranám sporu uloženo, aby do vydání rozhodnutí ve věci samé postupovaly podle návrhu dodatku ve znění předloženém navrhovatelem v návrhu na rozhodnutí sporu, tedy aby mu bylo umožněno účtovat služby poskytované odpůrci v rámci přístupu do jeho poštovní infrastruktury za ceny, které uvedl v návrhu na rozhodnutí sporu. Tento návrh na vydání předběžného opatření však správní orgán I. stupně zamítl s tím, že nevyhověním tomuto návrhu nehrozí navrhovateli vážná újma. Navrhovatel namítá, že tento svůj závěr správní orgán I. stupně zcela popřel

výrokem IV. napadeného rozhodnutí.

Navrhovatel svůj rozklad uzavírá tím, že správní orgán I. stupně pochybil již tím, že se návrhem navrhovatele věcně nezabýval a na základě nesprávného výkladu zákona o registru smluv návrh navrhovatele odmítl, aniž by zkoumal jeho věcnou správnost. Proto navrhovatel požadoval, aby Rada Českého telekomunikačního úřadu napadené rozhodnutí v rozsahu jeho výroku IV. zrušila a vrátila zpět správnímu orgánu I. stupně k novému projednání.

Správní orgán I. stupně vyzval odpůrce o podaném rozkladu navrhovatele přípisem ze dne 19. 1. 2021, kterým zároveň vyzval odpůrce, aby se k tomuto rozkladu vyjádřil, a to do 5 dnů ode dne doručení tohoto přípisu. Odpůrci byl tento přípis doručen prostřednictvím datové schránky dne 20. 1. 2021.

Odpůrce se k rozkladu navrhovatele vyjádřil podáním ze dne 25. 1. 2021, ve kterém uvedl, že požadavek navrhovatele na zpětnou účinnost dodatku smlouvy o přístupu považuje za porušení zásady pacta sunt servanda a poukázal též na ustanovení § 1759 odst. 1 občanského zákoníku, podle nějž *„smlouva strany zavazuje. Lze ji změnit nebo zrušit jen se souhlasem všech stran, anebo z jiných zákonných důvodů...“* Odpůrce zdůraznil, že k dohodě stran v tomto případě nedošlo.

Odpůrce dále uvedl, že napadené rozhodnutí je konstitutivní povahy, které může vyvolávat účinky pouze do budoucna. V této souvislosti odpůrce též připomněl, že správní orgán I. stupně vedl předmětné řízení jako správní řízení sporné podle § 141 správního řádu, a nikoliv jako řízení o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu.

Odpůrce též dovozuje rozpor navrhovaného ustanovení o zpětné účinnosti dodatku smlouvy o přístupu se zákonem o registru smluv a souhlasí se závěrem správního orgánu I. stupně vyjádřeného na straně 110 napadeného rozhodnutí. Na podporu tohoto tvrzení odpůrce uvádí rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 22. 5. 2020, sp. zn. 23 Cdo 2126/2018 a nález Ústavního soudu ze dne 22. 1. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 32/17.

Odpůrce závěrem konstatoval, že na jeho postoji vyjádřeném v jím podaném rozkladu a v návrhu na vyslovení nicotnosti napadeného rozhodnutí se tímto vyjádřením nic nemění.

Dne 14. 1. 2021 byl správnímu orgánu I. stupně doručen včasný **rozklad odpůrce**, a to co do výroků I., II., III., a IV. napadeného rozhodnutí. Odpůrce však rozkladem fakticky napadá celé rozhodnutí ve věci, a to z důvodu rozporu napadeného rozhodnutí se zákonem a též pro nezákonnost řízení, které předcházelo vydání napadeného rozhodnutí. Odpůrce žádal, aby bylo celé napadené rozhodnutí zrušeno a řízení zastaveno, případně, aby byla celá věc vrácena správnímu orgánu I. stupně k novému projednání. Stejného dne, tj. 14. 1. 2021, byl správnímu orgánu I. stupně doručen též **návrh odpůrce na prohlášení nicotnosti napadeného rozhodnutí**.

V návrhu na prohlášení nicotnosti napadeného rozhodnutí, odpůrce uvedl, že správní orgán I. stupně vydal napadené rozhodnutí ve věci, v níž mu chyběla věcná příslušnost.

Odpůrce namítá, že smlouva o přístupu je soukromoprávní smlouvou a podléhá úpravě uvedené v občanském zákoníku. Podle názoru odpůrce postup ohledně změny uzavřené smlouvy o přístupu při změně okolností upravuje § 1765 a násl. občanského zákoníku a k řešení sporů v těchto případech jsou příslušné obecné soudy. Odpůrce dále uvádí, že podle § 7 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „občanský soudní řád“) v občanském soudním řízení projednávají a rozhodují soudy spory a jiné právní věci, které vyplývají z poměrů soukromého práva, pokud je podle zákona neprojednávají a nerozhodují o nich jiné orgány. Odpůrce též odkazuje na čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky, podle kterého jsou správní orgány věcně příslušné jednat a rozhodovat ve věcech, které jim byly svěřeny zákonem nebo na základě zákona. Odpůrce dovozuje, že podle § 34 zákona o poštovních službách je pravomoc správního orgánu I. stupně rozhodnout ve věci smlouvy o přístupu dána pouze ve dvou případech. Tím prvním je situace, kdy správní orgán I. stupně mění z úřední povinnosti návrh smlouvy o přístupu zveřejněný držitelem poštovní licence podle § 34 odst. 2 a 3 zákona o poštovních službách (tedy dříve, než tuto smlouvu držitel poštovní licence uzavře s konkrétním provozovatelem, což však není projednáváný případ). Druhým případem je potom situace, kdy provozovatel poštovních služeb žádá o uzavření (celé) smlouvy o přístupu k poštovní infrastruktuře. Odpůrce také odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 6 Ans 1/2003-101, ze dne 26. 10. 2004) podle kterého platí, že *„nepamatuje-li zákonná úprava na potřebu vydat nové rozhodnutí při změně okolností (rozhodování cum clausula rebus sic stantibus), nelze takový nedostatek obejít výkladem práva.“* Odpůrce v této souvislosti připomíná, že s navrhovatelem dne 22. 5. 2015 uzavřel smlouvu o přístupu. Podle přesvědčení odpůrce zákon o poštovních službách a ani jiný zákon nezakládá věcnou příslušnost správního orgánu I. stupně rozhodnout o změně smlouvy o přístupu k poštovní infrastruktuře, proto správní orgán I. stupně nebyl oprávněn v předmětné věci rozhodnout. Navrhovatel se měl v předmětné věci, podle přesvědčení odpůrce, obrátit na občanskoprávní soudy. Odpůrce též uvádí, že příslušnost správního orgánu I. stupně pak nemůže založit ani ustanovení čl. 2.3 smlouvy o přístupu, neboť věcnou příslušnost konkrétního orgánu státní moci lze podle čl. 2 Ústavy České republiky stanovit jen zákonem a nikoli smlouvou; to je nepochybné i z toho hlediska, že se jedná o rozdělení pravomoci mezi soudy a správní orgány, když toto vychází z požadavků dělby moci ve státě, jak je předvídá Ústava České republiky. Jedinou výjimku představuje rozhodčí řízení. Odpůrce tedy dovozuje neplatnost čl. 2.3 smlouvy o přístupu.

Odpůrce dále uvedl, že správní orgán I. stupně navíc překročil svoji pravomoc, když uložil ve výroku I. napadeného rozhodnutí povinnost odpůrci uzavřít dodatek ke smlouvě o přístupu, neboť § 34 odst. 1 zákona o poštovních službách zakotvuje pouze právo ostatních provozovatelů na uzavření smlouvy o přístupu k poštovní infrastruktuře, nikoliv jejich povinnost ji uzavřít, respektive nezakotvuje právo držitele poštovní licence na její

uzavření.

V závěru svého návrhu na prohlášení nicotnosti napadeného rozhodnutí odpůrce doplňuje, že smlouva o přístupu je smlouvou adhezní ve smyslu § 1798 občanského zákoníku s tím, že obsah smlouvy o přístupu byl do rozhodnutí správního orgánu I. stupně z roku 2015 převzat z návrhu této smlouvy předloženého navrhovatelem a odpůrce neměl možnost do obsahu této smlouvy o přístupu nijak zasáhnout. Podle přesvědčení odpůrce je tedy nepochybné, že je vůči navrhovateli slabší smluvní stranou a čl. 2.3 smlouvy o přístupu je pro něj zvláště nevýhodný.

Z uvedených důvodů odpůrce žádá Radu Českého telekomunikačního úřadu, aby prohlásila napadené rozhodnutí za nicotné.

V podaném rozkladu ze dne 14. 1. 2021 odpůrce uvádí, že byt' Radě Českého telekomunikačního úřadu zaslal dne 14. 1. 2021 návrh na prohlášení nicotnosti napadeného rozhodnutí, podává též, z důvodu právní jistoty, rozklad proti napadenému rozhodnutí, a sice do jeho výroků I., II., III., a IV. Rozkladem však napadá v zásadě celé rozhodnutí ve věci ČTÚ-44 467/2019-606, a to z důvodu rozporu napadeného rozhodnutí se zákonem a též pro nezákonnost řízení, které předcházelo vydání napadeného rozhodnutí.

Odpůrce ve svém rozkladu opakuje argumenty uvedené v návrhu na prohlášení nicotnosti o nekompetenci správního orgánu I. stupně vést správní řízení podle § 34 zákona o poštovních službách o změně smlouvy o přístupu k poštovní infrastruktuře, jelikož zákon o poštovních službách umožňuje správnímu orgánu I. stupně vést správní řízení podle § 34 zákona o poštovních službách pouze o celé smlouvě o přístupu k poštovní infrastruktuře. Dále také opakuje argumentaci spočívající v překročení pravomoci správního orgánu I. stupně uložit odpůrci povinnost uzavřít dodatek ke smlouvě o přístupu k poštovní infrastruktuře.

Odpůrce namítá zásadní vadu správního řízení, které předcházelo vydání napadeného rozhodnutí, spočívající v tom, že napadené rozhodnutí bylo vydáno, ačkoliv v řízení o návrhu byla dána překážka řízení, a to podle § 48 odst. 2 správního řádu, podle nějž platí, že *„přiznat totéž právo nebo uložit tutéž povinnost lze z téhož důvodu téže osobě pouze jednou.“* Skutečnost, že správní orgán I. stupně o návrhu rozhodl, má tedy za následek to, že svým rozhodnutím porušil správní orgán I. stupně zásadu res iudicata podle uvedeného § 48 odst. 2 správního řádu, když o úpravě práv a povinností mezi navrhovatelem a odpůrcem rozhodl dvakrát, v některých případech navíc totožným způsobem. Podle přesvědčení odpůrce je text smlouvy o přístupu k poštovní infrastruktuře již určen rozhodnutím správního orgánu I. stupně čj. ČTÚ-7 312/2014-606/XLVIII. vyř. ze dne 13. 1. 2015, které nabylo právní moci dne 22. 4. 2015 a rozhodnutím správního orgánu I. stupně čj. ČTÚ-7 312/2014-606/CII. Vyř. ze dne 5. 5. 2017, které nabylo právní moci dne 9. 11. 2017.

Správní orgán I. stupně podle odpůrce také porušil jeho ústavou zaručené právo na

spravedlivý proces tím, že porušil zásadu kontradiktornosti řízení a rovnosti účastníků řízení. Zásada kontradiktornosti pak byla ze strany správního orgánu I. stupně ponejvíce ignorována v otázce protokolu o kontrole čj. ČTÚ-1 665/2020-611 ze dne 20. 4. 2020, když správní orgán I. stupně nejenže nezpřístupnil odpůrci protokol v celém rozsahu, ale nezpřístupnil mu ani podklady ke kontrole, z nichž závěry protokolu vycházejí. Za těchto okolností neumožnil jakoukoliv reálnou diskusi nad obsahem protokolu a jeho závěry, když odpůrce neměl jak tyto údaje z kontroly konfrontovat, jelikož nemohl bez jejich znalosti ověřit, zda dokládají tvrzení navrhovatele a zda na jejich základě dospěl správní orgán I. stupně ke správným závěrům.

Správní orgán I. stupně ani nereflekoval na požadavek ústního jednání ve věci vznesený odpůrcem a ani neprovedl důkazy navržené odpůrcem, jimiž chtěl odpůrce zpochybnit závěry kontroly (především výslech pánů Romana Knapa a Petra Cinkla a místní šetření u navrhovatele). Odpůrce na podporu svého tvrzení uvádí závěr Ústavního soudu, vyjádřený v jeho nálezu ze dne 26. 8. 2010, sp. zn. III. ÚS 608/10.

Odpůrce ve svém rozkladu také brojí proti tomu, že neměl přístup k tzv. alokačním klíčům a nemohl se tak k jejich obsahu vyjádřit, přičemž v případě alokačních klíčů se nejedná o obchodní tajemství navrhovatele.

Odpůrce dále správnímu orgánu I. stupně vytýká, že rezignoval na hodnocení důkazů, důkazy řádně nezhodnotil a nepřihlédl ke všemu, co vyšlo v řízení najevo a co uvedli účastníci během správního řízení. S protokolem o kontrole nakládá, jako by požíval presumpce správnosti, jakkoliv sám cituje judikáty, které explicitně uvádí, že protokol o kontrole presumpce správnosti nepožívá. Správní orgán I. stupně také nekriticky přejal názor navrhovatele o obchodním tajemství a v důkazní nouzi navrhovateli vypomohl provedením kontroly, jejíž výsledky vzal správní orgán I. stupně za hotovou věc. Odpůrce se též ohrazuje proti citaci odborné literatury, jejímž autorem je právní zástupce navrhovatele, když se nejedná o pramen práva a ani to není názor nezávislého odborníka.

Pro odpůrce je také naprosto překvapivé, jak mohl správní orgán I. stupně dospět na straně 98 rozhodnutí k závěru, že navrhovatel i odpůrce se závěry protokolu o kontrole souhlasí, přičemž tento závěr měl správní orgán I. stupně dovodit z předložení protokolu oběma stranami řízení. Odpůrce připomněl, že ve svém podání ze dne 4. 9. 2020 upozorňoval na to, že protokol dle jeho přesvědčení neobsahuje obchodní tajemství ve smyslu § 504 občanského zákoníku, a tudíž by měl být zpřístupněn v celém rozsahu. Odpůrce odkázal na bod 28 vyjádření ze dne 4. 9. 2020, v němž uvedl: *„že je přesvědčen, že začerněné pasáže obsažené v Protokolu nejsou obchodním tajemstvím a Protokol, pokud by měl být v této podobě podkladem pro rozhodnutí ČTÚ, pro svou neúplnost a nepřezkoumatelnost nepředstavuje relevantní důkaz na podporu tvrzení Navrhovatele.“* Dále odpůrce podotkl, že se závěry protokolu o kontrole pak následně polemizoval na devíti stranách svého vyjádření ze dne 2. 10. 2020, konkrétně v části 2. tohoto vyjádření (kde

uváděl, příklady nesprávnosti závěrů protokolu z důvodu neefektivit v hospodaření navrhovatele, možné úspory pracovních míst v případě změny systému doručování atd.)

V další části svého rozkladu odpůrce konstatuje, že napadené rozhodnutí směřuje mimo předmět správního řízení. Podle čl. 2.3 smlouvy o přístupu může být tato smlouva ohledně cen měněna (jakkoliv odpůrce setrvává na stanovisku, že nikoli v řízení před správním orgánem I. stupně) tehdy, pokud dojde ke změně nákladů navrhovatele. Změna nákladů navrhovatele však nebyla předmětem řízení. Kromě toho, že správní orgán I. stupně v zásadě nereagoval v rozhodnutí na odpůrcem předložené důkazy, pak v zásadě věnoval většinu odůvodnění tomu, proč je cena účtovaná navrhovatelem nákladově orientovaná (jakkoliv je jeho odůvodnění chybné). Tedy, správní orgán I. stupně se vůbec nevěnoval tomu, zda došlo ke změně nákladů navrhovatele a proč důkazy uvedené odpůrcem tuto změnu nákladů navrhovatele nezpochybňují.

Odpůrce také správnímu orgánu I. stupně vytýká, že nesprávně zjistil skutkový stav, když prohlásil za obecně známou takovou skutečnost, která nebyla v době vydání rozhodnutí již platná, neboť ji zcela popřel svým postupem sám navrhovatel. Navrhovatel totiž zcela v rozporu s tvrzením správního orgánu I. stupně o tom, že má problémy se získáním pracovníků (strana 104 rozhodnutí), učinil v druhé polovině listopadu 2020 rozhodnutí propustit na přelomu roku 2020 a 2021 až 1 500 zaměstnanců, přičemž o této skutečnosti informovala většina velkých medií v České republice. Správní orgán I. stupně tedy evidentně nesprávně zjistil skutkový stav, čímž došlo k porušení zásady materiální pravdy podle § 3 správního řádu, jakkoliv byl záměr navrhovatele propustit zaměstnance obecně znám již v době rozhodnutí.

Rozhodnutí je podle odpůrce nezákonné rovněž z toho důvodu, že správní orgán I. stupně na straně 102 alinea třetí shora rozhodnutí ignoruje legální definici „nákladově orientované ceny“ a dochází k závěru, že „nákladová orientace cen“ není přesně definovaným pojmem s jedním neměnným obsahem, ale principem, který v praxi může dojít naplnění mnoha rozličnými přístupy“. Pojem nákladově orientované ceny však definuje § 33 odst. 5 věta druhá, a to následovně: „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“. Bylo tedy třeba, aby se správní orgán I. stupně v každém případě zabýval účelností a efektivitou vynaložených nákladů, a to bez dalšího.

Uvedenými kritérii se v případě rozhodnutí správní orgán I. stupně zabýval v podstatě jen velmi stručně a v některých případech dokonce v rozporu se zákonem explicitně uvedl, že tato kritéria nejsou relevantní. Správní orgán I. stupně tak např. na straně 104 rozhodnutí uvedl ohledně třídících linek navrhovatele, že „skutečnost, že třídící linka není využita 24/7 na 100 % své kapacity, vyplývá z charakteru poštovních služeb a obdobná situace by nepochybně nastala u kteréhokoliv poskytovatele poštovních služeb“, aniž by se při tom

zabýval argumenty odpůrce uvedenými v bodě 3.2.1. vyjádření ze dne 02.10.2020. Poukázání odpůrce na to, že expresní síť doručovatelů ve skutečnosti neexistuje a nelze tak fiktivní náklady na ní alokovat do cen přístupu, pak správní orgán I. stupně na straně 106 třetí odstavce shora rozhodnutí rovněž odbyl tím, že „*odpůrce je ten, kdo přistupuje do poštovní infrastruktury navrhovatele a musí respektovat provozní postupy zavedené navrhovatelem v jeho poštovní infrastruktuře*“, aniž by se s tvrzeními a důkazy odpůrce náležitě vypořádal.

Odpůrce ve svém rozkladu též nesouhlasil se závěry správního orgánu I. stupně učiněné na straně 104 rozhodnutí týkající se třídících linek navrhovatele a jejich provozu. Pouze ze skutečnosti, že provozovny, ve kterých jsou třídící linky provozovány, nejsou veřejné provozovny s nařízenou otevírací dobou, nelze dovodit závěr, že navrhovateli nevzniká při této činnosti „mrtvý čas“, resp. nemůže vznikat. Mrtvý čas samozřejmě vzniká a představuje ho ten čas, kdy jednotlivé třídící linky nejsou v provozu. Odpůrce souhlasí s tím, že není možné, aby jednotlivé třídící linky byly v provozu 24/7 a jejich kapacita byla využita na 100 %. Nicméně kapacitní využití třídících linek na 80 - 90 % je zcela reálné a logickým cílem každého podnikatele v souladu se základními ekonomickými principy a ekonomicky racionálním chováním řádného hospodáře. Dle odpůrce tedy správní orgán I. stupně v rámci rozhodnutí rezignoval na prověření tvrzení odpůrce ohledně mrtvého času, resp. nevyužití kapacity třídících procesů navrhovatele a své závěry postavil na výše uvedeném, chybném tvrzení, že mrtvý čas v rámci třídících procesů *a priori* prostě nemůže vznikat.

Dále odpůrce poukazoval na stranu 105 rozhodnutí (první odstavec shora), kde správní orgán I. stupně ohledně navýšení ostatních nemzdových nákladů o 5,3 % částečně doslova cituje a částečně velmi podobně parafrázuje kontrolní protokol (4. odstavec na straně 7 protokolu shora) a tedy jen znovu vyjmenovává všechny nákladové kategorie, ve kterých k navýšení došlo, resp. mělo dojít a že finální navýšení o 5,3 % bylo stanoveno na základě zohlednění inflace a některých nových dodavatelských smluv navrhovatele. Zcela přitom absentuje jakékoliv vypořádání se s argumentací odpůrce, obsaženou např. v odstavcích 30. a 31. jeho vyjádření ze dne 2. 10. 2020, učiněného v rámci předmětného řízení, jakož i s důkazy navrženými odpůrcem. Z těchto důkazů přitom jasně vyplývá, že k nárůstu nemzdových nákladů v mnoha oblastech vůbec nedošlo.

Závěrem odpůrce uvedl, že pokud nebude vyhověno jeho návrhu na prohlášení nicotnosti napadeného rozhodnutí, tak žádá, aby bylo napadené rozhodnutí zrušeno a řízení zastaveno, případně aby byla věc vrácena správnímu orgánu I. stupně k novému projednání.

Správní orgán I. stupně vyzval navrhovatele o podaném rozkladu odpůrce přípisem ze dne 19. 1. 2021, kterým zároveň vyzval navrhovatele, aby se k tomuto rozkladu vyjádřil, a to do 5 dnů ode doručení tohoto přípisu. Navrhovateli byl tento přípis doručen prostřednictvím datové schránky dne 20. 1. 2021.

Navrhovatel se k rozkladu odpůrce vyjádřil podáním ze dne 25. 1. 2021, ve kterém uvedl, že smlouvou se rozumí právní jednání směřující ke vzniku, změně nebo zániku práv a povinností. Podle přesvědčení navrhovatele se návrhem smlouvy o přístupu k poštovní infrastruktuře rozumí jak první návrh na uzavření celé smlouvy o přístupu k poštovní infrastruktuře, stejně tak návrh jakéhokoliv dodatku k již uzavřené smlouvě o přístupu k poštovní infrastruktuře. Navrhovatel uvádí, že obsahem návrhu dodatku, který navrhovatel požadoval uzavřít, byly podmínky přístupu k poštovní infrastruktuře a podle jeho přesvědčení se nepochybně jednalo o návrh smlouvy o přístupu k poštovní infrastruktuře, a tedy způsobilý předmět správního řízení podle § 34 odst. 5 zákona o poštovních službách.

K námitce odpůrce ohledně čl. 2.3 smlouvy o přístupu navrhovatel uvádí, že odpůrce zapomíná citovat závěr uvedeného ustanovení smlouvy o přístupu ze dne 22. 5. 2015, a sice: *„Kterákoli ze smluvních stran je oprávněna vyvolat správní řízení před Českým telekomunikačním úřadem, pokud nebude druhou smluvní stranou povinnost podle tohoto bodu splněna.“* Smlouvu v tomto znění odpůrce dobrovolně uzavřel, je tedy překvapivé, že se nyní podivuje nad tím, že se navrhovatel snaží řešit spor způsobem předvídaným v uzavřené smlouvě.

Navrhovatel dále poukázal na skutečnost, že sám odpůrce přitom v minulosti podal návrh na zahájení správního řízení, v němž se domáhal změny smlouvy o přístupu. Konkrétně šlo o jeho návrh doručený správnímu orgánu I. stupně dne 16. 5. 2017. Předmětem návrhu byla žádost odpůrce, aby byla navrhovateli uložena povinnost uzavřít s odpůrcem Dodatek č. 2 ke smlouvě o přístupu, jímž by byla platnost smlouvy o přístupu zakotvená v čl. 8.1 smlouvy o přístupu nově stanovena tak, že smlouva o přístupu je uzavřena na dobu, po kterou bude navrhovatel držitelem poštovní licence ve smyslu § 21 zákona o poštovních službách. Správní orgán I. stupně tomuto návrhu vyhověl rozhodnutím čj. ČTÚ-30 773/2017-606/X. vyř. ze dne 11. 10. 2017, které nabylo právní moci dne 15. 12. 2017. Navrhovatel uvádí, že na následný rozklad navrhovatele vůči rozhodnutí čj. ČTÚ-30 773/2017-606/X. vyř. odpůrce reagoval dopisem ze dne 9. 11. 2017, v němž odpůrce uvedl, že rozhodnutí čj. ČTÚ-30 773/2017-606/X. vyř. považuje za věcně i formálně správné a zcela se s ním ztotožňuje. Dále navrhovatel citoval rozhodnutí Rady Českého telekomunikačního úřadu čj. ČTÚ-70 437/2017-603, ze dne 12. 12. 2017, v rámci kterého se Rada Českého telekomunikačního úřadu obsáhle vyjádřila k pravomoci Úřadu k řešení sporu podle § 34 odst. 5 zákona o poštovních službách, tak že Úřad je věcně příslušný k řešení sporu, jehož předmětem je dodatek k již existující smlouvě o přístupu k poštovní infrastruktuře. Navrhovatel uzavírá, že text zákona o poštovních službách, rozhodovací praxe Českého telekomunikačního úřadu, a i výklad samotného odpůrce, který uplatňoval v předešlých správních řízeních, potvrzují, že dodatek ke smlouvě o přístupu k poštovní infrastruktuře je bezpochyby způsobilým předmětem správního řízení podle § 34 odst. 5 zákona o poštovních službách, stejně jako skutečnost, že uzavření smlouvy o přístupu ze

dne 22. 5. 2015 nepředstavuje překážku řízení podle § 48 odst. 2 správního řádu. Navrhovatel připouští, že odpůrce nebyl povinen uzavřít s navrhovatelem smlouvu o přístupu k poštovní infrastruktuře, pokud ji však uzavřel, je od tohoto okamžiku založena pravomoc Úřadu rozhodnout o povinnosti odpůrce přistoupit na změnu smlouvy o přístupu k poštovní infrastruktuře.

K námitce odpůrce o porušení zásady kontradiktornosti řízení a zásady rovnosti účastníků řízení ve vztahu k protokolu o kontrole navrhovatel sdělil, že podle § 34 odst. 5 zákona o poštovních službách, je-li předmětem sporu cena za přístup k poštovní infrastruktuře, správní orgán v rámci rozhodnutí sporu stanoví tuto cenu podle odst. 8 citovaného ustanovení. Tímto je podle přesvědčení navrhovatele správnímu orgánu uložena povinnost stanovit nákladově orientovanou cenu, která odpovídá požadavkům zákona. Pokud má správní orgán přímý přístup ke zdrojovým údajům a může tedy skutkový stav sám posoudit, tak není žádný důvod mu toto právo odpírat nebo zpochybňovat jeho závěry. V závěru svého vyjádření navrhovatel dodává, že odpůrce se již po několik let snaží spolehlivost účetnictví navrhovatele a oddělené evidence nákladů a výnosů neúspěšně zpochybnit. Stejně argumenty, které uvádí v předmětném rozkladu ze dne 14. 1. 2021, odpůrce uplatnil též ve stížnostech zaslaných Evropské komisi a následně v žalobě uplatněné u Tribunálu Evropské Unie.

Předsedkyně Rady ČTÚ neshledala důvod pro postup podle ustanovení § 87 správního řádu (autoremedura) a v souladu s ustanovením § 88 odst. 1 správního řádu postoupila věc k rozhodnutí odvolacímu orgánu. Podle § 107 odst. 9 písm. b) bodu 1. zákona o elektronických komunikacích o opravných prostředcích proti rozhodnutím vydaným předsedou Rady ČTÚ rozhoduje Rada ČTÚ (dále též „*správní orgán II. stupně*“).

* * *

Podle § 89 odst. 2 ve spojení s § 141 odst. 9 správního řádu přezkoumává odvolací (rozkladový) správní orgán soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které jeho vydání předcházelo, s právními předpisy. Správnost napadeného rozhodnutí přezkoumává jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání (rozkladu). K vadám řízení, o nichž nelze mít důvodně za to, že mohly mít vliv na soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy, popřípadě na jeho správnost, se nepřihlíží.

Dle § 2 písm. d) zákona o poštovních službách se pro účely tohoto zákona provozovatelem rozumí osoba poskytující poštovní služby nebo zajišťující zahraniční poštovní služby.

Dle § 34 odst. 1 zákona o poštovních službách „*Držitel poštovní licence je povinen transparentním a nediskriminačním způsobem na základě písemné smlouvy umožnit přístup ostatním provozovatelům k prvkům poštovní infrastruktury a k zvláštním službám*“

souvisejícím s provozováním poštovní infrastruktury (dále jen „poštovní infrastruktura“). Poštovní infrastruktura zahrnuje databázi adres s informacemi o adresátech, kteří požádali o dodávání na jiné než odesílateli uvedené adrese a o jejich nových adresách, poštovní příhrádky, dodávací schrány, službu dosílky, službu vrácení odesílateli, službu dodání na adresy uvedené na poštovních zásilkách.“

Dle § 34 odst. 5 zákona o poštovních službách „Nedojde-li k uzavření smlouvy podle odstavce 1 do 2 měsíců ode dne zahájení jednání o návrhu smlouvy, Úřad rozhodne spor o úpravě vzájemných práv a povinností na základě návrhu kterékoliv smluvní strany. Součástí návrhu smluvní strany na rozhodnutí sporu musí být návrh smlouvy se specifikací jeho sporných částí. Je-li předmětem sporu cena za přístup k poštovní infrastruktuře, Úřad v rámci rozhodnutí sporu stanoví tuto cenu podle odstavce 8. Lhůta pro vydání rozhodnutí o sporu činí 4 měsíce, ve zvláště složitých případech 6 měsíců. Rozhodnutí sporu uveřejní Úřad v Poštovním věstníku a způsobem umožňujícím dálkový přístup.“

Dle § 34 odst. 8 zákona o poštovních službách „Držitel poštovní licence sjednává ceny za přístup k poštovní infrastruktuře za nákladově orientované ceny.“

Dle § 33 odst. 5 věta druhá „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.“

Předseda Rady ČTÚ je dle § 36a odst. 3 zákona o poštovních službách příslušný k rozhodování sporů o přístup k poštovní infrastruktuře podle § 34 téhož zákona.

Tento typ sporu spadá pod ustanovení § 141 odst. 1 správního řádu, dle něhož ve sporném řízení správní orgán řeší spory z veřejnoprávních smluv (část pátá) a v případech stanovených zvláštními zákony spory vyplývající z občanskoprávních, pracovních, rodinných nebo obchodních vztahů. Náhrada nákladů se v něm řídí ustanovením § 141 odst. 11 správního řádu, podle kterého „ve sporném řízení přizná správní orgán účastníkovi, který měl ve věci plný úspěch, náhradu nákladů potřebných k účelnému uplatňování nebo bránění práva proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Měl-li účastník ve věci úspěch jen částečný, může správní orgán náhradu nákladů poměrně rozdělit, popřípadě rozhodnout, že žádný z účastníků nemá na náhradu nákladů právo. I když měl účastník ve věci úspěch jen částečný, může mu správní orgán přiznat plnou náhradu nákladů řízení, měl-li neúspěch v poměrně nepatrné části nebo záviselo-li rozhodnutí o výši plnění na znaleckém posudku nebo na úvaze správního orgánu.“

Správní orgán II. stupně po přezkoumání napadeného rozhodnutí a předloženého spisového materiálu konstatuje, že napadené rozhodnutí obsahuje veškeré náležitosti dle § 68 odst. 1, 2 a 3 správního řádu. Správní orgán I. stupně se v odůvodnění napadeného rozhodnutí podrobně vypořádá se zjištěnými skutečnostmi, přičemž jeho správní uvážení nevybočuje z mezí a hledisek stanovených zákonem. Správní orgán I. stupně vyčerpávajícím způsobem uvedl důvody, které jej vedly k závěrům ohledně předmětu řízení, konstatoval

podklady a úvahy, kterými se řídil při svém rozhodování a vypořádal se s námitkami a vyjádřeními účastníků řízení.

Po posouzení napadeného rozhodnutí z hlediska souladu s právními předpisy, jakož i z hlediska správnosti přezkoumané v rozsahu rozkladových námitek, dospěl správní orgán II. stupně k závěru, že napadené rozhodnutí je správné a zákonné a rozklady podané navrhovatelem a odpůrcem jsou nedůvodné.

Správní orgán II. stupně úvodem poznamenává, že předmětem řízení je spor o přístup k poštovní infrastruktuře navrhovatele jakožto osoby, jíž byla rozhodnutím čj. ČTÚ-70 580/2017-610/V.vyř. ze dne 12. 12. 2017 udělena poštovní licence ve smyslu § 21 zákona o poštovních službách. Druhou stranou sporu je odpůrce, který Úřadu v souladu s § 18 zákona o poštovních službách dne 13. 12. 2019 oznámil podnikání v oblasti poštovních služeb, přičemž dle uvedeného ustanovení oprávnění k podnikání v oblasti poštovních služeb vzniká dnem doručení písemného oznámení podnikání. S ohledem na výše uvedené skutečnosti náleží odpůrci postavení provozovatele ve smyslu § 2 písm. d) zákona o poštovních službách a podle § 34 odst. 1 zákona o poštovních službách mu svědčí právo na přístup k poštovní infrastruktuře navrhovatele, jež je ovšem dle § 34 odst. 8 zákona o poštovních službách podmíněno placením nákladově orientovaných cen navrhovateli.

Ustanovení § 34 zákona o poštovních službách je transpozicí čl. 11a Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 97/67/ES, ve znění Směrnice č. 2008/6/ES ze dne 20. 2. 2008, přičemž podle bodu 34 preambule směrnice č. 2008/6/ES je cílem této evropské právní úpravy podporovat účinnou hospodářskou soutěž, jakož i chránit všechny uživatele zajištěním celkové kvality poštovních služeb. Proto by prvky poštovní infrastruktury nebo některé služby obecně poskytované poskytovateli všeobecných služeb (pozn. držitel poštovní licence podle zákona o poštovních službách) měly být zpřístupněny jiným provozovatelům poštovních služeb.

K rozkladu navrhovatele:

K argumentaci navrhovatele, že právní posouzení správního orgánu I. stupně ohledně zpětné účinnosti dodatku ke smlouvě o přístupu je nesprávné, je možno odkázat na odůvodnění napadeného rozhodnutí na straně 110, přičemž správní orgán II. stupně k této rozkladové námitce doplňuje následující.

K tomu, aby právní jednání (smlouva) vyvolalo zamýšlené účinky, tj. založilo, změnilo, popřípadě zrušilo práva a povinnosti stran právního jednání, musí být účinné. Občanský zákoník pak ve vztahu k právnímu jednání umožňuje stranám právního jednání si dohodnout odložení účinnosti právního jednání do budoucna stanovením odkládací (suspenzivní) podmínky podle § 548 občanského zákoníku. O možnosti stran právního jednání dohodnout účinky právního jednání do minulosti, občanský zákoník mlčí. Podle názoru Nejvyššího soudu: „Dovolací soud k tomu pouze dodává, že ústavněprávní princip zákazu zpětné účinnosti zavazuje zákonodárce v legislativním procesu. Smluvní retroaktivita je však

v oblasti občanského práva nejen známá, ale i přípustná. Jde o důsledek plynoucí ze zásadní smluvní autonomie. Je totiž na účastnících smlouvy, aby posoudili a rozhodli, od kterého okamžiku založí účinnost smlouvy. Tak je tomu typicky v případech kdy smlouva podle výslovného a nepochybného projevu vůle účastníků má vstoupit do účinnosti po datu uzavření smlouvy. Nelze však vyloučit, aby účastníci založili účinnost smlouvy přede dnem jejího uzavření. Uvedený postup je přípustný tehdy, nestanoví-li zákon jako podmínku vzniku a účinnosti další okolnost (tak typicky souhlas určitého orgánu, který nutně musí přistupovat k smluvnímu projevu účastníků).“ K tomu srovnej rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 22. 8. 2007, sp. zn. 28 Cdo 3033/2005 a rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 25. 6. 2015, sp. zn. 23 Cdo 5457/2014. Podle uvedeného strany právního jednání si mohou dohodnout zpětnou účinnost (tzv. smluvní retroaktivitu) právního jednání (smlouvy), neboť se jedná o projev smluvní autonomie, nicméně pouze v zákonem stanovených mezích, tedy pouze tehdy, pokud zákon nepodmiňuje účinnost právního jednání další okolností. V posuzovaném případě je účinnost předmětného dodatku ke smlouvě o přístupu podle § 6 odst. 1 zákona o registru smluv podmíněná jeho zveřejněním v registru smluv, jedná se o zákonnou afirmativní suspenzivní podmínku. Před datem zveřejnění dodatku č. 4 smlouvy o přístupu v registru smluv není možné, aby předmětný dodatek nabyl účinnosti, tedy, aby byl schopen založit, změnit nebo zrušit práva a povinnosti smluvních stran tohoto dodatku. V této souvislosti je nutno podotknout, že ustanovení § 6 odst. 1 zákona o registru smluv je normou kogentní, jejíž porušení by mělo za následek absolutní neplatnost takového ujednání. Tomu odpovídá i závěr vyjádřený v komentáři k zákonu o registru smluv vydaného nakladatelstvím C.H.Beck: „Smluvní strany smlouvy podléhající uveřejnění v registru si mohou sjednat pozdější nabytí účinnosti smlouvy, než je okamžik jejího uveřejnění v registru (např. si sjednat vlastní suspenzivní podmínku), zákon je v tomto ohledu nijak neomezuje. Nemohou si však sjednat dřívější nabytí účinnosti takové smlouvy, takové ujednání by bylo absolutně neplatné pro rozpor se zákonem, totiž se RegSml (srov. § 588 ObčZ)“ (viz Bouda, P. a kol. Zákon o registru smluv. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, str. 281-299).

Argumentuje-li navrhovatel, že ve skutečnosti zpětnou účinnost navrhovaného dodatku smlouvy o přístupu nežádal, ale navrhoval pouze to, aby tento dodatek upravil poměry mezi stranami sporu v období od 5. 2. 2020 do nabytí účinnosti předmětného dodatku, tedy, že se ve skutečnosti jednalo o návrh závazku ve formě narovnání podle § 1903 a násl. občanského zákoníku, nelze takové konstrukci v žádném případě přisvědčit.

Podle odborné literatury: „Narovnání nelze pojímat jako změnu v obsahu závazku již proto, že v jeho důsledku dosavadní závazek zaniká; zanikl-li, nelze jej měnit. I v případech, kdy je sporný nebo pochybný dluh dlužníkem uznán v plné výši (a věřitel se za to dlužníkovi zaváže k určitému plnění), představuje narovnání – přes obsahovou totožnost s původním závazkem – právní důvod zániku dosavadního závazku a vzniku závazku nového. Zároveň to má za následek, že se strany narovnání nemohou původního závazku dovolávat.“ (viz

Hulmák, M. a kol.: Občanský zákoník V. Závazkové právo. Obecná část (§ 1721-2054). Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, str. 818 – 824).

Správní orgán II. stupně tedy konstatuje, že právnímu institutu narovnání nelze rozumět tak, že by měl účinky do minulosti. Právní institut narovnání slouží k tomu, aby si strany závazku mezi sebou uspořádaly dohodou sporná práva a povinnosti, která mezi stranami závazku vznikla v minulosti. Právní institut narovnání však spočívá v tom, že původní práva a povinnosti stran závazku zaniknou a na místo nich mezi stranami závazku vzniknou, na základě dohody o narovnání, nová práva a povinnosti s účinky do budoucnosti. Účinky narovnání nastanou perfekcí dohody o narovnání, respektive vyžaduje-li zákon jinou okolnost k tomu, aby se dohoda o narovnání stala účinnou, potom účinky narovnání nastanou až splněním této zákonem vyžadované okolnosti.

Dále je nutno uvést, že z ustanovení § 67 odst. 1 správního řádu vyplývá, že rozhodnutí může zakládat, měnit nebo rušit práva a povinnosti konkrétně určené osoby (tzv. konstitutivní rozhodnutí) nebo může prohlásit, že určitá osoba práva a povinnosti má nebo nemá (tzv. deklaratorní rozhodnutí). V případě napadeného rozhodnutí se jedná o rozhodnutí konstitutivní, neboť navrhovatel žádal, aby správní orgán změnil práva a povinnosti stran smlouvy o přístupu. Jinými slovy řečeno, v době zahájení řízení a ani v jeho průběhu zde nejsou mezi stranami žádná práva a povinnosti, jejichž existenci by správní orgán svým rozhodnutím pouze deklaroval.

Jelikož je rozhodnutí svou povahou konstitutivní, může vyvolávat účinky jen do budoucna (tedy *pro futuro*). Tato skutečnost mj. vyplývá i z odborné literatury, podle níž „*konstitutivní akty zakládají, mění nebo ruší vztahy správního práva. Působí (zavazují) do budoucnosti a zásadně až od okamžiku právní moci (konstitutivní akty působí pro futuro a ex nunc)*“ (viz. Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, str. 195). Z judikatury Nejvyššího správního soudu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ve věci 4 As 183/2015, ze dne 27. 10. 2015), pak vyplývá, že má-li být tato zásada prolomena, musí takovou možnost připouštět zákon. Zákon o poštovních službách však v § 34 a ani v jiném ustanovení nedává Úřadu možnost určit zpětně svým rozhodnutím práva a povinnosti stran smlouvy o přístupu k poštovní infrastruktuře.

Navrhovatel se též domníval, že pokud mu je zákonem uložena povinnost zajistit přístup do své poštovní sítě, nemůže po něm být spravedlivě požadováno, aby v období od podání návrhu do vydání rozhodnutí dotoval poskytování služeb odpůrci z vlastních zdrojů. Jeho návrh na vydání předběžného opatření byl zamítnut s tím, že mu nehrozí vážná újma. Tento závěr nyní správní orgán I. stupně zcela popřel tím, že mu nepřiznal právo doučtovat odpůrci rozdíl mezi cenami, a to přesto, že na nové ceny měl navrhovatel ze zákona právo. Skutečnost, že navrhované ceny jsou nákladově orientované, je Úřadu známa z jeho činnosti již od 20. 4. 2020.

K uvedenému správní orgán II. stupně dodává, že záleželo pouze na navrhovateli, kdy s odpůrcem zahájí jednání o nových cenách za přístup k poštovní infrastruktuře, což by v případě, že dohody o úpravě smlouvy nebude dosaženo, hned otevřelo cestu pro uplatnění návrhu ve smyslu § 34 odst. 5 zákona o poštovních službách. Bez takového návrhu správní orgán nemá kompetenci do smluvního vztahu zasáhnout. Navrhovatel požádal o rozhodnutí sporu až v závěru roku 2019. Zákon o poštovních službách v ustanovení § 34 odst. 8 přináší pro provozovatele přistupujícího do poštovní sítě určitou pojistku, když stanoví, že *„držitel poštovní licence sjednává ceny za přístup k poštovní infrastruktuře za nákladově orientované ceny.“* Již ze samotné dikce zákona o poštovních službách (viz část věty *„držitel poštovní licence sjednává“*) lze vyvodit, že nestanoví právo navrhovatele na obdržení nákladově orientované ceny za poskytnutí přístupu, ale toliko to, že při sjednávání cen (návrh ceny logicky vychází od navrhovatele) bude dodržen princip nákladové orientace ceny, tj. že výsledná cena nepřesáhne tuto hranici. Uvedené tudíž neznámá, že by zákon o poštovních službách garantoval držiteli poštovní licence právo na nákladově orientovanou cenu v jakémkoliv časovém okamžiku, což vyplývá i ze skutečnosti, že přímo v ustanovení § 34 odst. 5 tento zákon počítá s tím, že se cena může stát předmětem sporu. I v rámci provedené kontroly pod čj. ČTÚ-1 665/2020-610 (dále jen *„kontrola“*) posuzoval Úřad to, zda navržená cena nepřevyšuje cenu nákladově orientovanou. Správní orgán II. stupně dodává, že vzhledem k tomu, že ve sporném správním řízení nejedná správní orgán z úřední povinnosti, jeho případná vědomost o skutečnostech zjištěných na základě kontrolní činnosti, které se mohou stát podkladem pro rozhodnutí ve věci, nemá v tomto směru na výsledek řízení vliv.

K rozkladu odpůrce:

Odpůrce ve svém rozkladu nejprve konstatuje, že správní orgán I. stupně vydal napadené rozhodnutí ve věci, v níž mu chyběla věcná příslušnost. Smlouva o přístupu k poštovní infrastruktuře je smlouvou soukromoprávní, přičemž může být měněna jen v případech, kdy to předvídá zákon nebo smlouva samotná. Pokud měl navrhovatel jiný pohled na některé ustanovení smlouvy o přístupu včetně dodatků a dovozuje z této skutečnosti nějaký nárok, pak se měl obrátit na civilní soudy, jelikož se jedná o právní věc vyplývající z poměrů civilního práva, které projednávají soudy v občanském soudním řízení podle § 7 odst. 1 občanského soudního řádu. Odpůrce v této souvislosti dále namítl, že napadené rozhodnutí bylo vydáno, ačkoliv v řízení o návrhu byla dána překážka řízení a to podle § 48 odst. 2 správního řádu, podle níž platí, že *„přiznat totéž právo nebo uložit tutéž povinnost lze z téhož důvodu téže osobě pouze jednou.“* Odpůrce také namítl, že zákon nestanoví pravomoc správního orgánu I. stupně, aby uložil povinnost odpůrci uzavřít smlouvu nebo její dodatek, toto je pouze jeho právem podle § 34 odst. 1 zákona o poštovních službách.

K pravomoci správního orgánu I. stupně rozhodnout o povinnosti uzavřít dodatek ke smlouvě o přístupu správní orgán II. stupně podotýká, že tato pravomoc je dle § 34 odst. 5 věta první zákona o poštovních službách dána vždy, když mezi provozovatelem a držitelem poštovní licence nedojde k uzavření smlouvy do 2 měsíců od zahájení jednání o návrhu smlouvy, pakliže kterákoli ze stran podá návrh na rozhodnutí sporu o úpravu předmětných práv a povinností. Uzavřením smlouvy ve smyslu uvedeného ustanovení přitom nelze rozumět pouze uzavření zcela nové smlouvy, ale rovněž změny již existujících smluv. Smlouva spočívá na vzájemných a obsahově shodných projevech vůle dvou nebo více smluvních stran, směřujících ke vzniku, změně či zániku práv a povinností, které právní předpisy s takovými projevy vůle spojují (viz Knappová, M., Švestka, J., Dvořák, J. Občanské právo hmotné. Svazek I. Praha: Aspi, 2005. 4. vydání. str. 146). Za smlouvu je tedy namístě považovat rovněž dodatky k již existujícím smlouvám, neboť představují dohodu (tedy shodný projev vůle) smluvních stran směřující k modifikaci jejich práv a povinností. Z uvedeného plyne, že provozovatel i držitel poštovní licence se mohou na správní orgán s návrhem na úpravu vzájemných práv a povinností obracet i v případě, že ve lhůtě dvou měsíců nedojde k uzavření dohody o změně obsahu již uzavřené smlouvy o přístupu k poštovní infrastruktuře, jako je tomu v projednávané věci.

Uvedeným způsobem se účastníci i v průběhu trvání uzavřené smlouvy mohou domoci její změny tak, aby úprava podmínek smlouvy o přístupu byla vždy vyváženým kompromisem zachovávajícím práva a rovnost obou smluvních stran. Pokud by tomu tak nebylo, mohla by nastat situace, kdy by po uzavření smlouvy o přístupu k poštovní infrastruktuře došlo k podstatné změně okolností porušující rovnováhu práv a povinností smluvních stran, avšak smluvní strana dotčená touto nerovnováhou by po dobu trvání smlouvy nedisponovala žádnými prostředky umožňujícími opětovné nastolení rovnováhy. To by bylo v rozporu s cíli předmětné právní úpravy, mezi něž patří podpora účinné hospodářské soutěže. Aplikace § 34 zákona o poštovních službách musí mimo jiné reflektovat dynamické prostředí v rámci trhu poštovních služeb, nikoli vést k zakonzervování práv a povinností účastníků smlouvy bez ohledu na vývoj tohoto trhu (a to na dobu až pěti let, na kterou může být konkrétní poštovní licence udělena). Řízení o úpravě podmínek přístupu k poštovní infrastruktuře lze tedy zahájit po celou dobu, kdy trvá povinnost držitele poštovní licence umožnit přístup ke své poštovní infrastruktuře dle § 34 zákona o poštovních službách (za splnění zákonem stanovených podmínek). Pakliže se navrhovatel domnívá, že je namístě provést změnu podmínek (konkrétně sjednaných cen), za nichž je odpůrci přístup k poštovní infrastruktuře navrhovatele umožněn, nic mu nebrání v tom, aby s odpůrcem zahájil jednání o této změně, popřípadě aby se v souladu s § 34 odst. 5 zákona o poštovních službách obrátil na správní orgán v případě, že by k dosažení dohody nedošlo.

Správní orgán II. stupně též v této souvislosti podotýká, že odpůrce v minulosti sám požádal správní orgán o rozhodnutí sporu podle § 34 odst. 5 zákona o poštovních službách

jehož předmětem byla změna smlouvy o přístupu, a sice dodatek o prodloužení její platnosti. Správní orgán I. stupně tehdy odpůrci vyhověl a rozhodnutím čj. ČTÚ-30 773/2017-606/X. vyř., ze dne 11. 10. 2017, které nabylo právní moci dne 15. 12. 2017, uložil České poště povinnost uzavřít s odpůrcem dodatek ke smlouvě o přístupu k poštovní infrastruktuře ze dne 22. 5. 2015 o prodloužení její platnosti (nynější dodatek č. 2 ke smlouvě o přístupu). Aktuální přístup odpůrce je tak nutno vnímat jako ryze účelový, neboť v případě, kdy byla změna smlouvy o přístupu v minulosti požadována z odpůrcovy strany a v jeho prospěch, byl správní orgán I. stupně, podle názoru odpůrce, kompetentní spor o změně smlouvy o přístupu k poštovní infrastruktuře rozhodnout, oproti situaci nastalé v současnosti, kdy se ocitl v pozici odpůrce a prezentuje názor, že toto v kompetenci správního orgánu I. stupně není.

Vzhledem k tomu, že správní orgán I. stupně je věcně příslušný podle § 34 odst. 5 zákona o poštovních službách rozhodnout spor týkající se změny (dodatku) smlouvy o přístupu k poštovní infrastruktuře, respektive smlouvy o přístupu, je tímto vyvrácena též námitka odpůrce spočívající v porušení ustanovení § 48 odst. 2 správního řádu.

Dále správní orgán II. stupně uvádí, že odpůrce sice nebyl povinen uzavřít s navrhovatelem smlouvu o přístupu, pokud ji však uzavřel, je od tohoto okamžiku založena pravomoc správního orgánu I. stupně rozhodnout o jeho povinnosti přistoupit na změnu této smlouvy. Pokud odpůrce se změnou smlouvy nesouhlasí, může smlouvu o přístupu za podmínek předvídaných touto smlouvou a zákonem ukončit. Nemůže však tvrdit, že rozhodnutí správního orgánu I. stupně pro něj představují pouze jakási nezávazná doporučení. Zákon o poštovních službách v § 34 odst. 5 stanoví, že spor o úpravě vzájemných práv a povinností rozhodne správní orgán I. stupně na základě návrhu kterékoli smluvní strany. Z tohoto znění zákona zcela jednoznačně vyplývá, že o úpravu vzájemných práv a povinností může žádat navrhovatel, stejně jako odpůrce, stejně jako to, že správní orgán I. stupně je oprávněn tento spor autoritativně řešit, tedy uložit účastníkům řízení za tímto účelem odpovídající povinnosti. Pokud je zákonem výslovně založena pravomoc správního orgánu I. stupně rozhodnout takový spor, je zřejmé, že toto rozhodnutí musí být závazné pro obě strany sporu. Ustanovení § 73 odst. 2 správního řádu pak výslovně stanoví, že pravomocné rozhodnutí správního orgánu je pro účastníky správního řízení závazné.

Odpůrce ve svém rozkladu dále namítal porušení zásady kontradiktornosti, která byla ponejvíce ignorována v otázce protokolu o kontrole čj. ČTÚ-1 665/2020-611 ze dne 20. 4. 2020, když správní orgán I. stupně nejenže nezpřístupnil odpůrci protokol v celém rozsahu, ale nezpřístupnil mu ani podklady ke kontrole, z nichž závěry protokolu vycházejí. Za těchto okolností neumožnil správní orgán I. stupně jakoukoliv reálnou diskusi nad obsahem protokolu a jeho závěry, když odpůrce neměl jak tyto údaje z kontroly konfrontovat, jelikož nemohl bez jejich znalosti ověřit, zda dokládají tvrzení navrhovatele a zda na jejich základě dospěl správní orgán I. stupně ke správným závěrům.

Správní orgán II. stupně souhlasí s tvrzením odpůrce, že sporné správní řízení je ovládáno zásadou kontradiktornosti, přičemž upozorňuje, že zásada kontradiktornosti je protikladem inkviziční zásady, kterou se řídí „klasické“ správní řízení. Správní řízení sporné, které je ovládáno zásadou kontradiktornosti, má povahu soupeření stran a úkolem správního orgánu je pak sporné správní řízení řídit a rozhodnout spornou otázku na základě důkazů, které strany nejen označí, ale též předloží. Jsou to právě účastníci správního řízení sporného, kteří jsou odpovědní za prokázání svých tvrzení tím, že označí a předloží potřebné důkazy za účelem zjištění stavu věci, o němž nejsou pochybnosti. Správní orgán tu má pouze omezenou možnost účastníky sporného správního řízení korigovat, např. výzvou účastníka k vyjádření, nebo sdělením, jak na určitou právní záležitost správní orgán nahlíží.

V návaznosti na tento závěr správní orgán II. stupně konstatuje, že správní orgán I. stupně tedy zcela správně vycházel pouze z těch důkazů, které byly předloženy účastníky řízení a které jsou založeny ve správním spise ve stavu, v jakém byly založeny. Správní orgán I. stupně tedy v rámci dokazování posuzoval jak kontrolní závěry předložené navrhovatelem, tak protokol o kontrole ve znění předloženém odpůrcem. Správní orgán II. stupně souhlasí se závěrem správního orgánu I. stupně, že protokol o kontrole, resp. kontrolní zjištění v něm uvedená, jsou věrohodným důkazem a postačují k prokázání nákladové orientace cen přístupu k poštovní infrastruktuře, neboť podstatou těchto důkazů je závěr nezávislého a odborného kontrolního orgánu o tom, zda ceny za přístup k poštovní infrastruktuře jsou cenami nákladově orientovanými.

V této souvislosti a pro dokreslení věrohodnosti kontrolních zjištění je možno připomenout následující skutečnosti.

Zákon o poštovních službách svěřuje Úřadu dohled v oblasti regulace poštovních služeb, a to včetně kontroly cen v oblasti poštovních služeb, včetně cen za přístup k poštovní infrastruktuře (viz § 36a odst. 1 písm. d) zákona o poštovních službách). Úřad má tedy plnou kompetenci a odpovědnost k tomu, aby posoudil, zda ceny za přístup k poštovní infrastruktuře jsou cenami nákladově orientovanými v souladu s definicí uvedenou v § 33 odst. 5 zákona o poštovních službách. 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 přiměřená rizika.

Z obsahu spisu vyplývá, že dne 16. ledna 2020 byla, v souladu s § 36 odst. 1 písm. h) zákona o poštovních službách a v souladu se zákonem č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění pozdějších předpisů, Úřadem zahájena kontrola, jejímž předmětem bylo získat podklady potřebné k ověření kalkulace nákladů u následujících cen za přístup k poštovní infrastruktuře: 1. Nezapsaná listovní zásilka – typ Obyčejné psaní, 2. Nezapsaná listovní zásilka – typ Obchodní psaní, 3. Zapsaná listovní zásilka, včetně doplňkových služeb Dodejka, Dodání do vlastních rukou a Dodání do vlastních rukou výhradně jen adresáta a 4. Nezapsaná balíková zásilka.

Při této kontrole Úřad při ověřování nákladů na poskytování služeb primárně vycházel z účetních záznamů navrhovatele a z oddělené evidence nákladů a výnosů, kterou odpůrce jakožto držitel poštovní licence povinně vede v souladu s § 33a zákona o poštovních službách. Jak účetnictví, tak oddělená evidence jsou auditovány. Náležitosti a způsob vedení oddělené evidence stanoví vyhláška č. 465/2012 Sb., o způsobu vedení oddělené evidence nákladů a výnosů držitele poštovní licence. Dle § 1 odst. 3 uvedené vyhlášky „*Za ekonomicky oprávněné náklady se považují náklady, které byly vynaloženy za účelem poskytování služeb a zahrnují přímé mzdové a ostatní osobní náklady, ostatní přímé náklady a technologicky nezbytné společné náklady. Za ekonomicky oprávněné náklady nelze uznat náklady uvedené v tabulce č. 5 v příloze k této vyhlášce. Tyto náklady se nepřizávají.*“

Z dikce § 1 odst. 3 vyhlášky č. 465/2012 Sb. je dle správního orgánu II. stupně zřejmé, že pojem ekonomicky oprávněné náklady v sobě zahrnuje jak prvek účelnosti, tak základní posouzení efektivnosti vynaložených nákladů. Vyhláška obsahuje seznam nákladů, které se ze své podstaty považují za neefektivní a nesmějí se přiřazovat službám. V § 1 odst. 1 vyhlášky č. 465/2012 Sb. je pak uvedeno, že držitel poštovní licence člení náklady a výnosy v oddělené evidenci nákladů a výnosů podle účelu, na který byly vynaloženy, nebo se kterým souvisejí. Náklady na přístup ke službám poštovní infrastruktury byly ověřovány na údajích z oddělené evidence nákladů a výnosů, takže princip účelnosti nebyl zanedbán, neboť do nákladů na přístup k poštovní infrastruktuře byly vždy zahrnuty pouze náklady, jež svým účelem odpovídají tomu kterému prvku poštovní infrastruktury.

Správní orgán II. stupně považuje za vhodné poznamenat, že efektivnost nákladů nelze pojímat absolutně, tj. tak, že efektivní jsou náklady pouze v nejnižší možné výši, jaké lze hypoteticky dosáhnout. Dosažení takto nízkých nákladů není v podmínkách nedokonalého trhu reálné. Dle názoru správního orgánu II. stupně je pojem efektivně vynaložených nákladů třeba vykládat s ohledem na ekonomickou realitu a rozumná očekávání, jež lze na účastníky trhu klást. Za efektivní je namísto považovat takové náklady, jež jsou pro poskytování té které služby potřebné a jejichž výše nepřekračuje výši, kterou lze považovat za obvyklou. Poštovní infrastruktura navrhovatele je nadto v podmínkách České republiky svým rozsahem a propracovaností jedinečná (proto také zákon umožňuje ostatním poskytovatelům poštovních služeb její využívání) a proto i co do nákladovosti obtížně porovnatelná, což spolu s nedostupností podrobných údajů o nákladech ostatních poskytovatelů poštovních služeb implikuje meze přezkoumatelnosti nákladů na ni vynakládaných.

V rámci kontroly Úřad v mezích vyplývajících ze specifčnosti poštovní infrastruktury navrhovatele a poštovního trhu rovněž posuzoval, zda výše nákladů připadajících na přístup k poštovní infrastruktuře není nadstandardní, a tedy zda tyto náklady splňují kritérium efektivnosti.

Co se týče samotného postupu výpočtu nákladově orientovaných cen za přístup

odpůrce k poštovní infrastruktuře navrhovatele, správní orgán I. stupně v odůvodnění rozhodnutí na stránkách 97 až 104 detailně popsal, jak byla kalkulace provedena, jaké náklady byly ověřovány a které konkrétní druhy nákladů do ceny přístupu vstupovaly.

S ohledem na výše uvedené správní orgán II. stupně konstatuje, že správní orgán I. stupně nijak nepochybil, když v rámci volného hodnocení důkazů seznal, že protokol o kontrole, resp. kontrolní zjištění v něm uvedená, odráží věrohodným způsobem nákladovost cen v projednávaném případě, přičemž stav věci se z tohoto důkazu podává tak, že o něm nejsou žádné pochybnosti.

Odpůrce spatřuje v neprovedení všech navrhovaných důkazů porušení svých procesních práv. Dle ustanovení § 52 správního řádu účastníci řízení sice jsou povinni označit důkazy na podporu svých tvrzení, platí ovšem i věta druhá tohoto ustanovení: *„Správní orgán není návrhy účastníků vázán, vždy však provede důkazy, které jsou potřebné ke zjištění stavu věci.“* Odpůrce neuvedl, co by mělo být úplným protokolem o kontrole nebo podklady ke kontrole zjištěno nebo prokázáno jinak než provedenými důkazy. Byl to odpůrce, kdo navrhl provedení stejného důkazu, který původně uplatnil navrhovatel, ale záhy poté vzal zpět. Správnímu orgánu II. stupně není zcela zřejmé, proč odpůrce protokol o kontrole k důkazu vůbec předkládal, když s jeho závěry nesouhlasí. Podle § 141 odst. 4 správního řádu vychází správní orgán ve sporném řízení z důkazů, které byly účastníky navrženy, a jen pokud navržené důkazy nepostačují ke zjištění stavu věci, může správní provést i jiné důkazy.

Pokud jde o výtku odpůrce, že správní orgán I. stupně neprovedl důkazy, kterými chtěl zpochybnit závěry kontroly (především výslech pánů Romana Knapa a Petra Cinkla a místní šetření u navrhovatele), k té správní orgán II. stupně uvádí, že by bylo nadbytečné provádět takové důkazy, protože nemá význam zjišťovat, zda navrhovatel je či není komplexně neefektivní. Jak již bylo vysvětleno výše, tak principem, ze kterého vycházejí kontrolní zjištění, je to, že se zohledňují pouze ekonomicky oprávněné náklady, které v sobě zahrnují jak prvek účelnosti, tak základní posouzení efektivnosti vynaložených nákladů. Náklady, které nejsou ekonomicky oprávněné, se tedy nepřizávají.

K rozkladové námitce odpůrce, že mu nebyly zpřístupněny tzv. alokační klíče, správní orgán II. stupně uvádí, že tento dokument nebyl podkladem pro vydání napadeného rozhodnutí, správní orgán I. stupně ho neměl k dispozici, a tudíž ho nemohl odpůrci zpřístupnit. Správní orgán I. stupně se ve svém rozhodnutí o tomto dokumentu pouze zmiňuje v souvislosti s tím, jakým způsobem jsou alokovány náklady a výnosy evidované ve finančním účetnictví navrhovatele do oddělené evidence tak, aby naplňovaly veškeré požadavky na vedení oddělené evidence nákladů a výnosů stanovené právními předpisy.

Poukaz na odbornost osob podílejících se na provedené kontrole (viz str. 99 napadeného rozhodnutí) není v rozporu se zásadou volného hodnocení důkazů, ani nesvědčí o tom, že by k dokumentu bylo přistupováno jako k *„nezpochybnitelné pravdě“*.

Stejně tak z poukazu na to, že odpůrci nenáleží výkon kontroly podobné té, kterou je nadán Úřad, nelze dovozovat účelový závěr, že správní orgán I. stupně rezignoval na hodnocení důkazů a k protokolu o kontrole přistupuje jako by byl nadán presumpcí správnosti. Sám správní orgán I. stupně ve svém rozhodnutí konstatuje, že protokol o kontrole presumpce správnosti nepoživá. Je tedy zcela zřejmé, že protokol o kontrole byl správním orgánem I. stupně hodnocen jako jakýkoliv jiný důkaz, což je v odůvodnění napadeného rozhodnutí zcela jasně akcentováno.

Odpůrce dále nesouhlasí s konstatováním správního orgánu I. stupně, že o kontrolních závěrech z protokolu o kontrole není sporu. K tomu podotkl, že se závěry protokolu o kontrole polemizoval na devíti stranách svého vyjádření ze dne 2. 10. 2020. Správní orgán II. stupně k tomuto konstatuje, že správní orgán I. stupně nevyslovil, že mezi účastníky není sporu ohledně správnosti kontrolních závěrů, toliko měl svým vyjádřením na mysli, že (s ohledem na předložené důkazní prostředky) není sporu o tom, že takové jsou kontrolní závěry z protokolu o kontrole. Správní orgán I. stupně vyhodnotil, že za účelem rozhodnutí sporu postačí vycházet z důkazů doložených stranami sporu a s námitkami odpůrce rozporujícími závěry protokolu o kontrole se na několika stranách napadeného rozhodnutí řádně vypořádal.

Na dalším místě svého rozkladu odpůrce uvádí, že začerněné pasáže obsažené v protokolu o kontrole nejsou obchodním tajemstvím a protokol o kontrole, pokud by měl být v této podobě podkladem pro rozhodnutí, pro svou neúplnost a nepřezkoumatelnost nepředstavuje relevantní důkaz na podporu tvrzení navrhovatele.

Správní orgán II. stupně v této souvislosti znovu odkazuje na zásadu volného hodnocení důkazů vyjádřenou ustanovením § 50 odst. 4 správního řádu následovně: *„Pokud zákon nestanoví, že některý podklad je pro správní orgán závazný, hodnotí správní orgán podklady, zejména důkazy, podle své úvahy; přitom pečlivě přihlíží ke všemu, co vyšlo v řízení najevo, včetně toho, co uvedli účastníci.“* Pokud je na dokumentu začerněna určitá část, tak takový postup zajisté nevede ke znehodnocení důkazu, resp. nepůsobí jeho nulovou důkazní sílu. Veškeré podklady jsou předmětem volného hodnocení důkazů správním orgánem. Začerněné údaje protokolu o kontrole, jak byl předložen nejprve navrhovatelem dne 7. 7. 2020 a následně odpůrcem dne 5. 10. 2020, tedy nepředstavovaly podklad pro vydání rozhodnutí a nebylo potřeba, aby byly správnímu orgánu I. stupně v rámci předmětného správního řízení známy. Vzhledem k tomu ani správní orgán I. stupně neposuzoval, zda začerněné údaje splňují podmínky obchodního tajemství, a to pro nadbytečnost pro posuzovanou věc. Správní orgán II. stupně nadto dodává, že správní orgán I. stupně nemohl začerněné údaje v protokolu o kontrole odpůrci zpřístupnit, neboť je sám ani neměl k dispozici.

To samé platí pro námitku odpůrce, že mu nebyly zpřístupněny podklady poskytnuté navrhovatelem pro účely kontroly. Tyto dokumenty nepředstavovaly podklad pro vydání

rozhodnutí a správní orgán I. stupně je neměl k dispozici. Tudíž je navrhovateli nemohl zpřístupnit.

V podaném rozkladu pojil odpůrce nedostatky napadeného rozhodnutí i s tím, že ve věci nebylo nařízeno ústní jednání. K tomuto požadavku je nutno poznamenat, že dle § 15 správního řádu je správní řízení zásadně písemné. Uvedené je modifikováno ustanovením § 49 odst. 1 téhož zákona, dle něhož *„ústní jednání správní orgán nařídí v případech, kdy to stanoví zákon, a dále tehdy, jestliže je to ke splnění účelu řízení a uplatnění práv účastníků nezbytné.“* Z pohledu správního orgánu I. stupně nebylo nezbytné nařídít ústní jednání, o tom byl odpůrce informován v přípise ze dne 11. 9. 2020. Správní orgán II. stupně se s tímto postupem správního orgánu I. stupně plně ztotožňuje.

Až zcela nesmyslně působí výtky odpůrce, že podklady pro rozhodnutí v plném znění znal pouze navrhovatel a správní orgán I. stupně a odpůrci tak bylo znemožněno efektivní hájení jeho práv. Ze spisového materiálu naopak vyplývá, že správní orgán I. stupně veškeré dokumenty a vyjádření, která v průběhu celého předmětného správního řízení od účastníků obdržel, vždy zaslal druhému z účastníků na vědomí a k vyjádření. Veškeré podklady, které správní orgán I. stupně v průběhu správního řízení obdržel, jsou založeny ve spise, přičemž odpůrce prokazatelně věděl o možnosti nahlédnout do správního spisu, aby se s podklady založenými v předmětném správním spise seznámil. O této možnosti správní orgán I. stupně odpůrce opakovaně poučoval. Odpůrce byl též vyrozuměn o skutečnosti, že žádné dokumenty nejsou vedeny mimo správní spis.

Správní orgán II. stupně musí na tomto místě též odmítnout tvrzení navrhovatele, že Úřad v rámci předmětného správního řízení podal navrhovateli pomocnou ruku, když se navrhovatel ocitl v důkazní nouzi, tím, že provedl kontrolu. Ve skutečnosti totiž Úřad provedl kontrolu ve vztahu k tehdy nové referenční nabídce smlouvy o přístupu k poštovní infrastruktuře zveřejněné ke dni 12. 3. 2020. Předmětná kontrola tedy nebyla kontrolou provedenou pro účely tohoto správního řízení sporného, ale kontrolou referenční nabídky smlouvy o přístupu k poštovní infrastruktuře nově zveřejněné navrhovatelem v souladu s § 34 odst. 2 zákona o poštovních službách.

Pokud se jedná o citaci z komentáře, jehož autorem je právní zástupce navrhovatele (strana 94 rozhodnutí), tak správní orgán II. stupně souhlasí s odpůrcem, že není úplně vhodné citovat z komentáře, jehož autorem je právní zástupce protistrany. Na druhou stranu je ale nutné si uvědomit, že právní zástupce navrhovatele psal jednotlivá pojednání svého komentáře bez vztahu k projednávanému případu a jako osoba, která skutečně disponuje odbornými znalostmi v daném odvětví práva a nelze tedy bez dalšího dovozovat, že názory v tomto komentáři jsou nesprávné či chybné. Každopádně však taková vada rozhodnutí nemůže způsobit jeho nezákonnost a nesprávnost a bylo by výrazem přepjatého formalismu, kdyby bylo napadené rozhodnutí zrušeno z tohoto důvodu.

Namítá – li odpůrce, že napadené rozhodnutí směřuje mimo předmět řízení, tak

správní orgán II. stupně s tímto tvrzením odpůrce zásadně nesouhlasí. Navrhovatel změnil zásadním způsobem strukturu své poštovní infrastruktury, spočívající v zavedení režimu dvourychlostního doručování obyčejných a doporučených listovních zásilek-tzv. prioritní a ekonomický režim, s účinností od 1. 2. 2020. Změna nákladů navrhovatele byla doložena už jen touto zásadní změnou jeho poštovní infrastruktury, kterou provedl začátkem roku 2020. Hlavním sporným bodem předmětného správního řízení byla právě otázka nákladové orientace cen přístupu k poštovní infrastruktuře navrhovatele, proto se správní orgán I. stupně v odůvodnění napadeného rozhodnutí zabýval zejména touto problematikou.

S tvrzením odpůrce, že správní orgán I. stupně nesprávně zjistil skutkový stav, správní orgán II. stupně také nesouhlasí. Odpůrcem uvedený argument, že správní orgán I. stupně nesprávně zjistil skutkový stav s odkazem na 4. odstavec na straně 104 odůvodnění napadeného rozhodnutí s upozorněním na článek z portálu Seznam Zprávy s názvem „*Zemětřesení v České poště. Podnik propustí 1 500 zaměstnanců*“, pojednávající o tom, že navrhovatel v blízké budoucnosti plánuje propustit až 1 500 zaměstnanců, nemá podle přesvědčení správního orgánu II. stupně na zákonnost napadeného rozhodnutí žádný vliv. Jedná se totiž o věc v budoucnu nejistou, nemající vliv na nákladovost cen v době rozhodování předmětného sporu. Správní orgán I. stupně v této části odůvodnění jen doplnil, že je obecně známo, že navrhovatel má problém obsadit všechny pracovní pozice a bojuje s nedostatkem zaměstnanců. Jedná se tedy spíše o podpůrný argument. Navíc v deníku E 15 v článku nazvaném „*Pošťáci budou muset pracovat déle*“, ze dne 1. 2. 2021, se k odpůrcem zmíněnému předpokládanému propouštění zaměstnanců navrhovatelem vyjadřuje Jindřiška Budweiserová, předsedkyně největší odborové organizace v rámci České pošty (navrhovatele) následovně: „*Rušení míst považujeme za špatný krok, který nepřinese úsporu. Netušíme, jestli bude provoz pošty po propouštění zvládnutelný, obzvlášť když se prodloužila pracovní doba*“.

Správní orgán II. stupně dále podotýká, že správní orgán I. stupně v rámci zhodnocení navrhovatelem navržených cen přístupu k poštovní infrastruktuře rozhodně neignoroval legální definici nákladově orientované ceny stanovené v 33 odst. 5 zákona o poštovních službách. V rámci odůvodnění napadeného rozhodnutí se správní orgán I. stupně pouze snažil odpůrci vysvětlit, že není jasně definován postup, jak nákladově orientovanou cenu posoudit, přičemž k jejímu posouzení slouží rozdílné přístupy, ovšem vždy za předpokladu dodržení všech znaků nákladově orientované ceny stanovených v její definici podle § 33 odst. 5 zákona o poštovních službách, tedy i znaku účelnosti a efektivity vynaložených nákladů. Správní orgán I. stupně správně posoudil, že ceny v kontrolních závěrech předložených navrhovatelem k důkazu odpovídají všem zákonným požadavkům na ně kladeným. Jestliže tedy ceny služeb přístupu k poštovní infrastruktuře navrhovatele odpovídají zákonným požadavkům, logicky potom vyhovují též požadavku účelnosti a efektivity vynaložených nákladů.

Dále správní orgán II. stupně konstatuje, že pojem „mrtvý čas“ není jednoznačně definovanou ekonomickou veličinou, přičemž z bodu 41 rozkladu vyplývá, že odpůrce v tomto konkrétním případě za „mrtvý čas“ považuje čas, kdy jednotlivé třídící linky nejsou v provozu (tj. čas, kdy linka stojí, nejsou u ní žádní zaměstnanci, nespoteřovává energii apod.). Obdobně lze pohlížet například na zaparkovaný automobil či vypnutý počítač. Podnikatelský subjekt tyto výrobní prostředky potřebuje pro svoji činnost a potřebuje je po určitou část dne, aby mohl plynule odbavovat požadavky svých zákazníků. Obecně platí, že to, že podnikatelský subjekt tyto prostředky plně nevyužívá po celých 24 hodin každého dne, neznamená, že jejich pořízení bylo neefektivní a nebylo pro poskytování služeb nezbytné.

Je třeba vzít v úvahu, že pouhá snaha o maximální využití třídících linek po celých 24 hodin nemusí nutně přinést žádoucí ekonomické výsledky, ale vždy je třeba posuzovat efektivitu celého technologického procesu. V tomto ohledu je názor odpůrce uvedený v poznámce pod čarou č. 19 (str. 14 rozkladu) nekompletní, protože se omezuje na pouhé konstatování, že „*v daném případě s třídícími linkami tak vzniká procesní neefektivitou Navrhovatele mrtvý čas zejména u kapitálu, když není efektivně využívána drahá třídící technologie, která byla pořízena za nemalé finanční prostředky a je odepisována.*“, aniž by se blíže zabýval předložením důkazů o tom, že by tím, že by navrhovatel přestal zcela používat některou ze svých třídících linek a zásilky třídil na zbývajících linkách po delší časový úsek každého dne než dosud, či by pořídil namísto stávající velkokapacitní linky menší, by došlo k žádoucím úsporám.

Odpůrce zcela pomíjí, že na proces třídění nelze pohlížet izolovaně, ale kapacitu třídících linek je třeba optimalizovat v návaznosti na další činnosti, kterými jsou podání a přeprava do třídícího uzlu, přeprava do místa dodání a doručení adresátovi. Aby bylo možné efektivně využívat kapacity poštovní sítě i v procesech přepravy a dodání, je nezbytné, aby třídící linka měla dostatečnou kapacitu na to, aby zajistila plynulý chod všech procesů a nebyla „úzkým hrdlem“, kde se zásilky hromadí (což sebou nese dodatečné náklady na skladovací prostory těchto zásilek a na dodatečnou manipulaci se zásilkami ze skladovacích prostor ke třídění). Tyto dodatečné náklady, které by vznikly tím, že zásilky by nebyly z důvodu nižší hodinové kapacity třídících linek odbavovány plynule, by se mohly rovnat, či dokonce převýšit možnou úsporu vzniklou snížením počtu třídících linek. Dále je třeba vzít v úvahu, že zpožděním zásilek na třídících linkách by mohlo dojít ke zpoždění ve lhůtách pro doručení a toto by se mohlo negativně odrazit v poklesu poptávky, a tedy v nižších výnosech a v neplnění povinných kvalitativních parametrů držitele poštovní licence.

Dalším, neméně důležitým aspektem, který odpůrce nezmiňuje, je fakt, že poptávka po listovních zásilkách trvale klesá a tím klesá i vytíženost třídících linek pořízených v minulosti. Kterýkoliv poskytovatel poštovních služeb, pokud by disponoval třídící linkou k obslužení plné poptávky a tato poptávka klesala, by stál před rozhodnutím, zda je ekonomicky výhodnější prodat za zůstatkovou cenu starší velkokapacitní třídící linku a pořídít

menší, či ponechat v provozu starší linku a mít jít v provozu každý den po kratší čas. Pořízení nové linky nemusí být za každých okolností výhodnější, nehledě na to, že prodej starší linky nemusí být realizovatelný a v případě, kdy by navrhovatel odstavil špatně prodejnou velkokapacitní třídící linku jen proto, aby pořídil menší, která bude využita po celý den, tak by se nechoval jako řádný hospodář. K pořízení nové linky musí tedy vést i jiné důvody než jen ty, že není v chodu celý den.

Odpůrce v rozkladu také namítal, že expresní síť doručovatelů ve skutečnosti neexistuje a nelze tak fiktivní náklady na ní alokovat do cen přístupu. Správní orgán II. stupně k této námitce odpůrce podotýká, že ceny za služby přístupu byly v případě Nezapsané listovní zásilky a Zapsané listovní zásilky stanoveny ve dvou kategoriích, a to ekonomický režim dodání a prioritní režim dodání (odlišná cena). Náklady na expresní síť byly alokovány do ceny přístupu zásilek v prioritním režimu dodání, protože tyto zásilky expresní síť využívají. V případě ekonomického režimu dodání zásilek se náklady na expresní síť v ceně nezohledňovaly, protože tyto zásilky expresní síť nevyužívají.

Není vůbec zřejmé, o co odpůrce opírá svoje tvrzení, že navrhovatel neprovedl změnu v doručovací síti a nemá pro prioritní doručování zásilek žádnou dodatečnou, druhou, expresní síť. Navrhovatel plánovanou změnu v doručovací síti s předstihem veřejně oznámil (<https://www.ceskaposta.cz/-/ceska-posta-zavede-dvourychlostni-dorucovani-listovnich-zasilek>), změnu je možné ověřit i z veřejně dostupného ceníku služeb navrhovatele, kdy od 1. 2. 2020 začal navrhovatel nabízet doručování listovních zásilek ve dvou režimech, a to jako prioritní a ekonomické.

Jak sám navrhovatel ve výše uvedené tiskové zprávě uvádí, vzhledem k trvalému poklesu objemů doručovaných zásilek nebyl způsob doručování, kdy doručovatel navštíví každou adresu každý pracovní den z důvodu zvyšujících se jednotkových nákladů, udržitelný (bylo by nutné zvýšit ceny). Současně má navrhovatel povinnost zajistit doručení každý pracovní den, pokud to zákazník požaduje. Aby tuto povinnost mohl splnit, musí mít, vedle standardní doručovací sítě, kdy doručovatel navštěvuje každou z adres ve svém doručovacím okrsku obden, k dispozici dalšího doručovatele, který doručí zásilku v den mimo pravidelnou pochůzku, pokud to zákazník požaduje (tím, že si zakoupí prioritní službu). Dodržení této povinnosti je ze strany Úřadu kontrolováno. Tito doručovatelé obsluhují větší území, než je standardní doručovací okrsek, často jsou motorizovaní, a protože doručují menší množství zásilek než standardní doručovatel, tak jednotkové náklady na doručení jedné zásilky tímto doručovatelem jsou vyšší.

Změna režimu doručování byla do praxe zavedena od 1. 2. 2020. Vzhledem k tomu, že se při stanovení nákladů na dodání vycházelo ze skutečných nákladů v roce 2018, tyto náklady byly poníženy o očekávanou úsporu, která by vznikla v případě, že by navrhovatel doručoval obden na celém území České republiky. Pro vyčíslení této úspory byly využity podklady pro alternativní scénář dodávání vytvořený pro účely výpočtu čistých nákladů.

V nákladech na dodání v případě ekonomického režimu dodání je zohledněn jak menší počet doručovatelů, než který navrhovatel měl ještě v roce 2018 při celoplošném doručování každý pracovní den, tak i úspory automobilů a s nimi souvisejících nákladů (pořízení, servis, pojištění apod.) a úspory pohonných hmot.

Část doručovatelů, které navrhovatel měl před změnou režimu dodávání, využil pro doručování v tzv. expresní síti, tj. pro doručování zásilek v prioritním režimu. Tato expresní síť je doplňkovou sítí a je potřebná proto, aby navrhovatel byl schopen zajistit dodání na každou adresu každý pracovní den, pokud to zákazník požaduje (zákazník svůj požadavek vyjadřuje zakoupením služby v prioritním režimu dodání).

Celou věc je tedy možno shrnout tak, že běžný doručovatel obsluhuje okrsek A a B. V okrsku A doručuje v pondělí, středu a pátek jeden týden, v úterý a čtvrtek následující týden. V ostatních dnech doručuje v okrsku B. V případě, že přijde prioritní zásilka k doručení v okrsku A např. první týden cyklu ve středu, tak ji tento doručovatel doručí v rámci běžné pochůzky. Pokud přijde v ten samý den (tj. středa první týden cyklu) prioritní zásilka do okrsku B, musí ji doručit někdo jiný, protože pravidelný doručovatel má pochůzku do okrsku B až ve čtvrtek a prioritní zásilka nemůže čekat. Pro tyto případy je připravený zpravidla motorizovaný doručovatel, který obsluhuje několik okrsků a doručuje na ty adresy, kam je adresována prioritní zásilka a současně není na daný den plánována pravidelná pochůzka. Tito doručovatelé tvoří zmiňovanou expresní síť. Je jich méně než „*standardních*“ doručovatelů, tím, že obsluhují větší území, jsou zpravidla motorizováni (což vyvolává náklady na auta a pohonné hmoty), a v důsledku toho, že doručují menší množství zásilek, než „*standardní*“ doručovatel, tak i při stejných osobních nákladech je jednotkový náklad připadající na zásilku v prioritním režimu dodávání vyšší (rozpočítá se na menší počet zásilek). Z tohoto důvodu je cena za prioritní dodání vyšší než cena za ekonomické dodání.

Odpůrce v závěru svého rozkladu namítá, že k nárustu ostatních nemzdových nákladů v mnoha oblastech v podstatě vůbec nedošlo a odkázal na své vyjádření ze dne 2. 10. 2020, v němž uvádí, že navrhovatel dlouhodobě do svého nemovitého majetku neinvestuje, náklady na provoz budov ovlivňují zejména energie, které však v poslední době spíše zlevňují, přičemž zlevňují i pohonné hmoty.

Správní orgán II. stupně k této námitce podotýká, že konstatování „*že Česká pošta neinvestuje do oprav svých budov a nemá s tím tedy žádné náklady*“, je pouhou domněnkou odpůrce, kterou nepodložil žádnými relevantními důkazy, které by mohl správní orgán I. stupně posuzovat. V této souvislosti je možno poukázat na veřejně dostupné dokumenty dokazující opak (nejedná se o vyčerpávající výčet, ten by byl velmi dlouhý, ale pouze namátkově vybraných několik příkladů z poslední doby):

Pošta Mladá Boleslav 3

- informace o rekonstrukci z médií:

[Pobočka pošty zavírá kvůli rekonstrukci - Boleslavský deník \(denik.cz\)](#)

- smlouva na rekonstrukci prostor této pošty:

[Česká pošta, s.p. | Registr smluv \(gov.cz\)](#)

Depo Žatec 70

- smlouva na rekonstrukci Depa

[Česká pošta, s.p. | Registr smluv \(gov.cz\)](#)

Pošta Plasy (plánovaná rekonstrukce)

- zadávací dokumentace

[VZ0112032: Pošta Plasy, Plzeňská - stavební úpravy - TENDER ARENA](#)

Pošta a Depo Prachatice 70

- zadávací dokumentace

[VZ0104988: Pošta a depo Prachatice 70 - snížení energetické náročnosti objektu - TENDER ARENA.](#)

K argumentu směřujícímu k ceně elektřiny, zemního plynu a pohonných hmot je možno odkázat na graf vývoje cen za elektřinu (Elektřina - ceny a grafy elektřiny, vývoj ceny elektřiny 1 MWh - od 01.01.2018 do 01.01.2020 - měna EUR | Kurzy.cz) zpracovaný serverem kurzy.cz, který zobrazuje vývoj cen elektrické energie. Argument odpůrce, že cena elektřiny zlevnila mezi 1. 1. 2019 a 1. 1. 2020 o 9 %, tento graf potvrzuje, ale odpůrce již nezmiňuje, že po tři čtvrtiny roku 2018 byla cena elektřiny výrazně nižší, než k 1. lednu 2019 a tedy oproti roku 2018 došlo v letech 2019 a 2020 k navýšení cenové hladiny, o zlevnění v letech 2019 a 2020 oproti roku 2018 nelze hovořit.

K návrhu odpůrce na prohlášení nicotnosti napadeného rozhodnutí správní orgán II. stupně uvádí, že neshledal důvod k zahájení řízení o prohlášení nicotnosti napadeného rozhodnutí, přičemž pro vysvětlení tohoto závěru je možno odkázat na strany 18 až 20 tohoto rozhodnutí. Odpůrce totiž v návrhu na prohlášení nicotnosti napadeného rozhodnutí uvedl důvody, které poté znovu zopakoval ve svém rozkladu. Není tedy vhodné na tomto místě znovu zopakovat to samé, ale je možné odkázat na pasáž odůvodnění, která se stejnou problematikou již zabývala. Odpůrci je tedy zasláním tohoto rozhodnutí též sdělována skutečnost, že správní orgán II. stupně neshledal důvody k zahájení řízení o prohlášení nicotnosti napadeného rozhodnutí (§ 77 odst. 3 správního řádu).

Správní orgán II. stupně ve věci samé shrnuje, že rozklady neshledal důvodnými a meritorní výroky (I., II., III., IV., a V.) napadeného rozhodnutí podle § 90 odst. 5 správního řádu výrokem I. tohoto rozhodnutí potvrdil.

Výrok VI. napadeného rozhodnutí, jímž bylo rozhodnuto o náhradě nákladů prvostupňového řízení tak, že žádnému z účastníků nebyla náhrada nákladů řízení přiznána,

správní orgán I. stupně odůvodnil tím, že nelze posoudit, který z účastníků řízení měl ve věci větší úspěch. Se závěrem, že nebylo možno posoudit míru úspěchu účastníků řízení ve věci, pročež nelze účastníkům náhradu nákladů předmětného řízení přiznat, se správní orgán II. stupně ztotožňuje. Správní orgán II. stupně proto podle § 90 odst. 5 správního řádu výrok VI. rozhodnutí také potvrdil.

Správní orgán II. stupně na tomto místě upozorňuje účastníky řízení na to, že správní orgán I. stupně vydal dne 21. 4. 2021 opravné rozhodnutí čj. ČTÚ-44 467/2019-606/XXXVIII.vyř., kterým došlo k opravě zřejmých nesprávností ve výrocích I. a V. napadeného rozhodnutí. Toto rozhodnutí nabylo právní moci dne 8. 5. 2021.

Co se týče náhrady nákladů řízení o rozkladu, ani jednomu z rozkladů nebylo vyhověno. Z toho důvodu se v souladu s § 141 odst. 11 správního řádu žádnému z účastníků náhrada nákladů řízení o rozkladu nepřiznává (výrok II. tohoto rozhodnutí).

Vzhledem k výše uváděným skutečnostem správní orgán II. stupně na základě svého oprávnění podle § 107 odst. 9 písm. b) bodu 1. zákona o elektronických komunikacích rozhodl tak, jak je uvedeno ve výrokové části tohoto rozhodnutí.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí se podle § 91 odst. 1 ve spojení s § 152 odst. 5 správního řádu nelze odvolat.

Za Radu Českého telekomunikačního úřadu:

Mgr. Ing. Hana Továrková v.r.
předsedkyně Rady
Českého telekomunikačního úřadu

Otisk úředního razítka

Za správnost vyhotovení: Filipová Klára, 11. 6. 2021