



# Český telekomunikační úřad

se sídlem Sokolovská 219, Praha 9

poštovní přihrádka 02, 225 02 Praha 025

Praha 8.11.2017

Čj. ČTÚ-35 513/2017-603

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 19. 5. 2017 obchodní společnost **Mediaservis, s.r.o.**, IČO 241 97 360, se sídlem Špitálská 885/2a, Praha 9, právně zastoupená Mgr. Davidem Vosolem, MBA, advokátem, IČO 662 57 964, se sídlem Ovocný trh 8, 110 00 Praha 1, a rozkladu, který podala dne 19. 5. 2017 **Česká pošta, s.p.**, IČO 471 14 983, se sídlem Politických vězňů 909/4, 225 99 Praha, podle § 152 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), proti rozhodnutí předsedy Rady Českého telekomunikačního úřadu ze dne 5. 5. 2017, čj. ČTÚ-7 312/2014-606/CII. vyř., o návrhu spol. Mediaservis s.r.o. na úpravu vzájemných práv a povinností ve sporu o přístup do poštovní infrastruktury České pošty, s.p., ve zbývající části věci podle § 148 správního řádu, 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. 1 písm. c) správního řádu se výrok I. rozhodnutí předsedy Rady Českého telekomunikačního úřadu ze dne 5. 5. 2017, čj. ČTÚ-7 312/2014-606/CII. vyř., zčásti mění tak, že z bodů 2.1.2 a 2.1.3 Dodatku č. 1 ke Smlouvě o přístupu ke zvláštním službám a prvkům poštovní infrastruktury, specifikovaného v uvedeném výroku, se vypouští slova „*identifikační číslo osoby*“.
- II. Podle ustanovení § 90 odst. 5 správního řádu se rozklady v ostatním zamítají a rozhodnutí předsedy Rady Českého telekomunikačního úřadu ze dne 5. 5. 2017, čj. ČTÚ-7 312/2014-606/CII. vyř., se ve zbylé části výroku I. a ve výroku II. potvrzuje.
- III. Žádnému z účastníků se náhrada nákladů řízení o rozkladu nepřiznává.

## Odůvodnění :

Český telekomunikační úřad (dále též „Úřad“, „správní orgán“ nebo „ČTÚ“) obdržel dne 10. 2. 2014 návrh obchodní společnosti Mediaservis, s.r.o., IČO 241 97 360, se sídlem Špitálská 885/2a, Praha 9, právně zastoupené Mgr. Davidem Vosolem, MBA, advokátem, se sídlem Ovocný trh 8, 110 00 Praha 1 (dále jen „navrhovatel“ nebo „společnost Mediaservis“), na rozhodnutí sporu o úpravu vzájemných práv a povinností podle § 34 odst. 5 zákona o poštovních službách při umožnění přístupu navrhovatele do poštovní infrastruktury České pošty, s.p., IČO 417 14 983, se sídlem Politických vězňů 909/4, 225 99 Praha (dále jen „odpůrce“ nebo „Česká pošta“), která je držitelem poštovní licence dle § 21 zákona o poštovních službách. Svůj návrh na rozhodnutí sporu odůvodnil navrhovatel tím, že ani po roce nebylo ve věci uzavření Smlouvy o přístupu (dále jen „Smlouva o přístupu“ nebo zkráceně „Smlouva“) mezi stranami sporu dosaženo dohody, ačkoli proběhla řada jednání. Navrhovatel požadoval přístup ke službě dodání na adresy uvedené na poštovních zásilkách, ke službě dosílky, k databázi adres s informacemi o adresátech využívajících službu dosílka s uvedením adres, na které mají být poštovní zásilky nově dodávány, dále přístupu k poštovním přihrádkám a dodávacím schránám a ke službě přepravy z SPU do dep/dodacích pošt a službě třídění.

Podání návrhu následovala řada jednání, jakož i nespočet vyjádření navrhovatele i odpůrce, jež jsou podrobně rekapitulována na stranách 122 až 186 rozhodnutí předsedy Rady Českého telekomunikačního úřadu čj. ČTÚ-7 312/2014-606/XLVIII. vyř.

Dne 13. 1. 2015 vydal předseda Rady Českého telekomunikačního úřadu (dále též „správní orgán I. stupně“) rozhodnutí v části věci podle § 148 správního řádu čj. ČTÚ-7 312/2014-606/XLVIII. vyř. (dále též jen „rozhodnutí v části věci“), jímž určil obsah Smlouvy v rozsahu přístupu ke službě dodání na adresy uvedené na poštovních zásilkách a ke službě dosílky a uložil povinnost České poště do 30 dnů ode dne obdržení písemné výzvy navrhovatele uzavřít s ním Smlouvu o přístupu minimálně v rozsahu, který byl specifikován na stranách 1 až 121 rozhodnutí v části věci. Toto rozhodnutí nabylo právní moci dne 22. 4. 2015.

Správní orgán I. stupně dále dopisem ze dne 20. 1. 2015 vyrozuměl účastníky o pokračování řízení o zbývající části návrhu, tj. o předávání databáze adres s informacemi o adresátech využívajících službu dosílka s uvedením adres, na které mají být poštovní zásilky nově dodávány a dále o přístupu k poštovním přihrádkám a dodávacím schránám a ke službě přepravy z SPU do dep/dodacích pošt a službě třídění.

Následovala řada dalších jednání a vyjádření navrhovatele i odpůrce. Podrobná rekapitulace dalšího průběhu řízení je uvedena na stranách 7 až 36 rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 5. 5. 2017, čj. ČTÚ-7 312/2014-606/CII. vyř., na něž Rada Českého telekomunikačního úřadu pro větší stručnost odůvodnění svého rozhodnutí odkazuje.

Po posouzení věci ve zbylé části návrhu vydal správní orgán I. stupně dne 5. 5. 2017 rozhodnutí čj. ČTÚ-7 312/2014-606/CII. vyř. (dále též jen „rozhodnutí“ nebo „napadené rozhodnutí“), jímž rozhodl tak, že ve výroku I. uložil odpůrci povinnost do 30 dnů ode dne obdržení písemné výzvy navrhovatele uzavřít s ním Dodatek č. 1 ke Smlouvě o přístupu (dále též jen „Dodatek č. 1“ nebo „Dodatek“), a to minimálně ve výrokem I. specifikovaném rozsahu. V Dodatku správní orgán I. stupně v bodě 2 vymezil rozsah a formu přístupu k Databázi adres s informacemi o adresátech, kteří požádali o dodávání na jiné než odesílateli uvedené adrese (bod 2.1), dále postup při dodávání zásilek adresovaných do poštovní přihrádky (bod 2.2), postup při dodávání zásilek pro osoby, které mají u ČP sjednanu odnášku z poštovní přihrádky (bod 2.3) a přístup k dodávacím schránám (bod 2.4). V bodě 3 Dodatku správní orgán I. stupně zakotvil smluvní povinnost navrhovatele zaplatit odpůrci za poskytování přístupu k těmto zvláštním službám a prvkům poštovní infrastruktury řádně a včas cenu ve výši uvedené v ceníku, který tvoří Přílohu č. 1 Dodatku. Součástí Dodatku byla rovněž Příloha č. 2 - Soupis zásilek určených do poštovních přihrádek předávaných v rámci Smlouvy o přístupu ke zvláštním službám a prvkům poštovní infrastruktury. Výrokem II. rozhodnutí nebyla žádnému z účastníků řízení přiznána náhrada nákladů řízení.

V odůvodnění správní orgán I. stupně zejména uvedl, že podle § 34 odst. 1 zákona o poštovních službách je držitel poštovní licence 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 též 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 přihrádky, dodávací schránky, službu dosílky, službu vrácení odesílateli, službu dodání na adresy uvedené na poštovních zásilkách. Uvedený výčet prvků poštovní infrastruktury je taxativním výčtem, tudíž nelze souhlasit s názorem navrhovatele, že mezi prvky poštovní infrastruktury patří i jím požadované další služby, a to služba třídění a služba přepravy z SPU do dep/dodacích pošt odpůrce.

Uzavření smlouvy o přístupu k požadovaným prvkům poštovní infrastruktury v praxi slouží k tomu, aby ostatní provozovatelé poštovních služeb mohli zajistit vlastními silami dodání zásilek převzatých od odesílatelů na základě uzavřené poštovní smlouvy:

- na adresu uvedenou na zásilce (adresu bydliště/sídla adresáta, do poštovních přihrádek na konkrétní poštu, kde je poštovní přihrádka umístěna, tj. přístup k poštovním přihrádkám, nebo do dodacích schrán těm adresátům, kterým je odpůrce zřídil) nebo
- na jinou adresu, kterou si nově určil adresát. Vůle adresáta, kam mu mají být zásilky dodávány, se může týkat požadavku, aby mu byly zásilky zasílány na novou adresu jeho bydliště/sídla, k tomu si dohodl s odpůrcem službu dosílka, nebo aby mu byly zásilky

dodávány na konkrétní poštu, kde si je bude adresát vyzvedávat, k tomu si dohodl s odpůrcem službu odnáška, nebo si zároveň ke sjednané službě odnáška pronajal na poště poštovní přihrádku a požaduje, aby mu byly do ní zásilky ukládány, a on si je bude z této poštovní přihrádky vyzvedávat, popř. má zřízenou odpůrcem dodávací schránku, do které mu budou zásilky dodávány.

Nelze podle správního orgánu I. stupně připustit, a odporovalo by to i principu povinnosti odpůrce zpřístupnit uvedené prvky poštovní infrastruktury, aby nebyla vůle adresáta, kam mají být jemu určené zásilky dodávány, kterou projevil vůči odpůrci, respektována i dalšími provozovateli poštovních služeb. Adresát si nemůže vybrat provozovatele poštovních služeb, který mu bude zásilky dodávat, to je ve výhradní dispozici odesílatele, který si vybírá provozovatele poštovní služby, tj. se kterým uzavírá poštovní smlouvu ve smyslu § 4 zákona o poštovních službách. Tudíž adresát zásilek oprávněně očekává, že zásilky mu budou dodávány buď na jeho adresu uvedenou na zásilce, popř. na jiné místo, jak se dohodl s odpůrcem jako subjektem povinným ke sdílení poštovní infrastruktury.

Co se týče požadavku na přístup k databázi adres s informacemi o adresátech, kteří požádali o dodávání na jiné než odesílateli uvedené adrese a o jejich nových adresách (dále též „*databáze*“ nebo „*databáze adres*“), databázi adres je třeba vykládat z jazykového a logického významu tak, že novou adresou pro dodávání zásilek je jakékoliv místo, které lze určit adresou bydliště/sídla adresáta, nebo jiným označením, ze kterého lze jednoznačně určit místo, kam má být zásilka nově dodána. Má-li být zásilka dodána adresátovi (na základě dohody adresáta s Českou poštou, s.p.) do poštovní přihrádky (popř. do dodávací schránky), je třeba vnímat, že novou adresou dodání zásilky adresátovi je konkrétní poštovní přihrádka, popř. dodávací schránka. Databázi adres s informacemi o adresátech, kteří požádali o dodávání na jiné než odesílateli uvedené adrese a o jejich nových adresách, je třeba chápat tak, že navrhovateli, jako dalšímu provozovateli poštovních služeb, musí být známa vůle adresáta, který si přeje zásilky dodávat na jinou adresu, než která je uvedena odesílatelem na zásilce, tzn., že si přeje dodávat zásilky do jiného místa, než které je uvedeno odesílatelem na zásilce, které si s odpůrcem dohodl, jako nové místo dodání zásilek, kde si bude zásilky přebírat.

Správní orgán I. stupně proto nesouhlasí s názorem odpůrce, že databáze adres obsahuje pouze údaje o dosílce ve smyslu vyhlášky č. 464/2012 Sb., o stanovení specifikace jednotlivých základních služeb a základních kvalitativních požadavků na jejich poskytování (dále též „*Vyhláška*“), a neobsahuje údaje o nových adresách pro dodávání zásilek do poštovních přihrádek, popř. do dodávacích schrán. Poštovní přihrádky nebo dodávací schránky jsou určením místa, kam má být adresátovi dodána poštovní zásilka a kde ji adresát očekává. Pokud by nebylo možno za novou adresu považovat i „novou“ adresu umístění poštovní přihrádky z důvodu, že adresát má zřízenou službu odnášky z této poštovní

příhrádky v souladu s Vyhláškou, protože v tomto případě odpůrce neprovádí dodání zásilky ve smyslu poštovní služby, jak je uvedena v § 1 odst. 2 zákona o poštovních službách, ale jedná se o odnášku adresátem, tak správní orgán I. stupně uvádí, že pojem dodání zásilek není možné vykládat zněním uvedeným ve Vyhlášce, tj. předpisem nižší právní síly, který navíc není vydáván k provedení § 34 o poštovních službách, což vyplývá z § 41 zákona o poštovních službách. Tudíž není důvod aplikovat pojmy uvedené ve Vyhlášce na služby přístupu k prvkům poštovní infrastruktury poskytované dalším provozovatelům poštovních služeb na velkoobchodní úrovni. Poštovní příhrádku je nutno chápat jako místo dodání zásilek, za které je podle správního orgánu I. stupně v podstatě postaveno na roveň domovní schránky. Podle správního orgánu I. stupně je nutno ve stejné logice pohlížet i na dodávání zásilek do dodávacích schrán. Adresát zásilky nemůže ovlivnit, který provozovatel poštovních služeb mu bude zásilky od odesílatelů dodávat, ale naopak očekává, že do poštovní příhrádky (dodávací schránky) mu budou dodávány všechny poštovní zásilky bez rozdílu, který provozovatel poštovních služeb jejich dodání zajišťuje. K naplnění tohoto očekávání mimo jiné právě slouží i zákonná povinnost sdílet údaje o adresátech, kteří požádali o dodávání na jiné než odesílateli uvedené adrese a o jejich nových adresách.

Ohledně požadavku na přístup k dodávacím schránám správní orgán I. stupně uvedl, že přístup k dodávacím schránám je třeba chápat tak, že i navrhovatel je z § 34 odst. 1 zákona o poštovních službách oprávněn využívat pro dodávání u něj podaných zásilek dodávací schránky adresátů, kteří si s odpůrcem uzavřeli dohodu o zřízení dodávací schránky. Vzhledem k tomu, že podle dohody o zřízení dodávací schránky by měl adresát sdílet potencionálním odesílatelům zásilek, aby na zásilky uváděli adresu s uvedením čísla dodávací schránky, tak musí být navrhovateli, jako dalšímu provozovateli poštovních služeb umožněno, aby minimálně tyto zásilky mohl dodávat adresátům v souladu s uzavřenou poštovní smlouvou s odesílatelem, tj. na adresu „dodávací schránky“, popř. na adresu „poštovní příhrádky“ uvedenou na zásilce. Za tím účelem jim odpůrce předá klíče s popisem umístění příslušné dodací schránky. Smyslem poštovní služby je dodat poštovní zásilku, proto i navrhovatel, jako další provozovatel poštovní služby, musí mít přístup i k těmto zařízením, aby daný účel (dodání poštovní zásilky) bylo možno naplnit.

Správní orgán I. stupně se neztotožnil s názorem, resp. výkladem § 7 a § 16 zákona o poštovních službách ze strany odpůrce, tj. že uvedená zákonná ustanovení znemožňují umožnit navrhovateli přímý přístup k dodávacím schránám. Obě uvedená ustanovení se vztahují na všechny provozovatele poštovních služeb vč. jejich pracovníků, pokud při své činnosti přijdou s poštovními zásilkami do styku. Obdobně totéž platí pro poštovní služby ze zahraničí a do zahraničí, kdy dokonce dochází k manipulaci se zásilkami jiným provozovatelem poštovních služeb. Z § 7 zákona o poštovních službách vyplývá, že každý provozovatel poštovních služeb je oprávněn nakládat jen se zásilkou/zásilkami, které mu byly předány odesílateli na základě uzavřené poštovní smlouvy, a to v nezbytné míře, aby

mohl zajistit její dodání adresátovi. Tudíž jiní provozovatelé poštovních služeb a jejich pracovníci nejsou oprávněni jakkoliv nakládat se zásilkami, u kterých nezajišťují jejich dodání adresátům, a které jsou již vloženy do dodávací schránky jiným provozovatelem poštovních služeb. Správní orgán I. stupně předpokládá, že zákonné povinnosti si je vědom každý provozovatel poštovních služeb, tj. navrhovatel i odpůrce, a že o této povinnosti řádně poučil své zaměstnance a že tito budou uloženou povinnost bez výhrad dodržovat.

V souladu s § 7 zákona o poštovních službách je nutno vykládat i § 16 téhož zákona, tj. povinnost dodržovat poštovní tajemství, resp. povinnost zachovávat mlčenlivost o skutečnostech týkajících se poskytované nebo poskytnuté poštovní služby, které se při své činnosti dozvěděli. Tuto povinnost má každý provozovatel poštovních služeb a další osoby podílející se na poskytování poštovních služeb na základě uzavřené poštovní smlouvy. Tudíž jiní provozovatelé poštovních služeb nemají důvod zjišťovat údaje o odesílatelích a adresátech na zásilkách, které jsou již do dodávací schránky dodány jiným provozovatelem poštovních služeb. V případě, že by se při dodávání vlastních zásilek do dodávací schránky tyto osoby náhodou dostaly do styku se zásilkou, kterou do ní dodal jiný provozovatel poštovních služeb, tak mají stejně uloženu povinnost zachovávat mlčenlivost o skutečnostech týkajících se poskytované nebo poskytnuté poštovní služby, které se při své činnosti dozvěděli. Jiný výklad uvedených ustanovení by byl v rozporu s účelem právní úpravy a její logikou. Pokud zákon o poštovních službách ukládá takovou povinnost zpřístupnění, počítá tím i implicitně s tím, že všichni s právem přístupu mohou přijít do styku se zásilkami jiných provozovatelů. Pokud by tomu tak nebylo, nebylo by vůbec možné takovou povinnost v zákoně o poštovních službách stanovit.

Ohledně podmínek přístupu k poštovním přihrádkám správní orgán I. stupně dospěl k závěru, že pro zajištění jednotného postupu pro pracovníky pošty, a aby byl také navrhovateli zřejmý postup při využívání poštovních přihrádek pro dodávání svých zásilek do poštovních přihrádek, bude vždy zásilky do poštovních přihrádek vkládat pracovník odpůrce na dané poště, který si převezme zásilky od pracovníka navrhovatele se soupisem podávaných zásilek určených pouze do poštovních přihrádek.

Správní orgán I. stupně v rámci uložených povinností předpokládá, že zásilky převzaté od navrhovatele pak tento pracovník odpůrce vloží do příslušných přihrádek bez zbytečného odkladu v závislosti na provozních možnostech dané pošty pro vkládání zásilek do poštovních přihrádek. Tento jednotný postup byl zvolen i s ohledem na skutečnost, že by měla být navrhovateli předem známa cena, kterou si bude odpůrce účtovat za předané zásilky do poštovních přihrádek. Pracovník navrhovatele bude předávat zásilky určené do poštovních přihrádek na dané poště, a to jak zásilky, které již budou mít na zásilce uvedeno odesílatelem číslo poštovní přihrádky a adresu pošty, depa nebo SPU, nebo PSČ pošty/provozovny odpůrce, kde se tato přihrádka nachází, ale i zásilky, na kterých tyto údaje nebudou odesílatelem uvedeny, ale adresát si dohodl s odpůrcem službu odnáška a zároveň

si k ní pronajal poštovní přihrádku. U těchto zásilek správní orgán I. stupně předpokládá, že navrhovatel na zásilku doplní číslo příslušné poštovní přihrádky adresáta dle předané databáze a předá ji pracovníkovi příslušné pošty, kde je poštovní přihrádka umístěna, ke vložení do uvedené poštovní přihrádky, a to v hodinách určených pro veřejnost. V případě, že bude pracovník předávat na příslušné poště více zásilek určených do jednotlivých poštovních přihrádek, tak je předá setříděně podle jednotlivých čísel poštovních přihrádek.

Zároveň správní orgán I. stupně zastává názor, že § 34 odst. 1 zákona o poštovních službách umožňuje navrhovateli jako dalšímu provozovateli poštovních služeb přístup k poštovním přihrádkám, ale nelze tento přístup vztáhnout k odpůrcem nabízené maloobchodní službě odnáška (viz § 21 Vyhlášky), pokud adresát nebude mít zároveň k této službě pronajatu od odpůrce poštovní přihrádku. V tomto případě, kdy nebude mít adresát zásilky pronajatu poštovní přihrádku, není navrhovatel, jako další provozovatel poštovních služeb, oprávněn požadovat po odpůrci přístup ke službě odnáška na základě § 34 zákona o poštovních službách, ani o tomto přístupu není správní orgán I. stupně oprávněn rozhodnout. Vzhledem k tomu, že v posuzovaném případě jde o první smluvní úpravu požadovaného přístupu k databázi adres s informacemi o adresátech, kteří požádali o dodávání na jiné než odesílateli uvedené adrese a o jejich nových adresách, poštovním přihrádkám a dodávacím schránám, je podle názoru správního orgánu I. stupně třeba pokud možno využít stávajících postupů a činností odpůrce, které využívá pro svou potřebu a pro své klienty na maloobchodě (např. způsob a podmínky dodávání zásilek do poštovních přihrádek). Zároveň se správní orgán I. stupně domnívá, že není možno bezdůvodně měnit zavedené technologické postupy odpůrce při poskytování jeho služeb a činností, pokud nebrání i realizaci zákonného záměru zajištění přístupu k poštovní infrastruktuře. Podle správního orgánu I. stupně tak není možno odpůrci uložit povinnosti v rámci přístupu k prvkům poštovní infastruktury ve větším rozsahu, než jak je využívá k vlastní potřebě, např. uložit v současné době povinnost předat GPS souřadnice o umístění dodávacích schrán, když pro vlastní potřebu odpůrce tyto údaje nepotřebuje, ani je nemá k dispozici, neboť využívá slovní popis umístění jednotlivých dodávacích schrán, nebo uvádět v databázi další údaje, pokud je nemá odpůrce pro své potřeby ve své databázi, např. uložit povinnost vést v databázi adres s informacemi o adresátech, kteří požádali o dodávání na jiné než odesílateli uvedené adrese a o jejich nových adresách, nebo v databázi o umístění dodávacích schrán, více údajů, než je odpůrce dosud uvádí/vede pro vlastní potřebu. Rovněž není možno odpůrci uložit, aby informace o adresátech, kteří požádali o dodávání na jiné než odesílateli uvedené adrese a o jejich nových adresách, musel vést v jedné databázi, či ve více databázích. Odpůrce je povinen tyto informace předat v takové formě, v jaké je vede pro svoji vlastní potřebu.

Při svém rozhodování o právech a povinnostech, která je nutno smluvně upravit v Dodatku č. 1 ke Smlouvě, vycházel správní orgán I. stupně z podkladů a tvrzení

shromážděných v průběhu správního řízení od účastníků řízení a ze zjištěných stávajících technologických postupů odpůrce. Na základě výše uvedených principů vycházel správní orgán I. stupně při rozhodnutí o znění Dodatku č. 1 z verze navrhovatele, která mu byla zaslána dne 19. 10. 2015 a z protinávrhu odpůrce zasláního dne 2. 10. 2015, do které zapracoval nová nebo upravená ustanovení následně stranami sporu uváděná, popř. vypustil některá ustanovení s tím, že rozsah a důvody provedených úprav jsou dále podrobně zdůvodněny v jednotlivých bodech Dodatku č. 1.

Zároveň správní orgán I. stupně upozorňuje, že v průběhu správního řízení se strany sporu shodly na některých ustanoveních návrhu Dodatku č. 1 Smlouvy o přístupu, resp. proti vzájemným úpravám neměly zásadní výhrady, tím se tyto části Dodatku č. 1 Smlouvy o přístupu staly nespornými. U takto nesporných bodů správní orgán I. stupně neposuzoval jejich věcnou správnost, pouze posoudil, zda ustanovení nejsou v rozporu s právními předpisy nebo s veřejným zájmem. V těch částech, které se staly nesporné, správní orgán I. stupně rozpor s právními předpisy neshledal, proto se jimi dále nezabýval.

Ke specifikaci služeb v čl. 2 Dodatku správní orgán I. stupně uvedl, že bod 2.1. se upravuje tak, že přístup k databázi adres obsahuje údaje o službě dosílky a odnášky. Důvody, proč má předávaná databáze obsahovat údaje nejen o nové adrese bydliště/sídla adresáta (dále též „*nová adresa*“), kam si přeje zásilky dodávat (služba dosílky), ale i údaje o jiném místě dodání (na příslušnou poštu), kam má mu být zásilka dodána a kde si ji adresát převezme (služba odnášky) byly uvedeny již výše. Obě strany sporu by měly ctít/respektovat vůli adresáta a zásilky mu dodávat na takové místo, které si nově adresát určil tím, že uzavřel maloobchodní dohodu o odnášce nebo dosílce s odpůrcem. Z tohoto důvodu se text tohoto bodu rozšiřuje o odnášku.

Dále nebyla správním orgánem I. stupně akceptována změna v této části Dodatku, kterou uplatnil navrhovatel svým přípisem ze dne 15. 12. 2016, kdy navrhl do Dodatku č. 1 zapracovat, že databáze budou odpůrcem ukládány na FTP úložiště zřízené navrhovatelem, a že se bude na žádost navrhovatele vždy zasílat celý soubor se všemi provedenými změnami. Správní orgán I. stupně je nucen konstatovat, že změna týkající se způsobu předávání databází a rozsahu předávaných údajů byla vznesena až přípisem navrhovatele ze dne 15. 12. 2016, tj. v podstatě před vydáním rozhodnutí, když tento po celou dobu ve svém návrhu Dodatku č. 1 akceptoval navržené řešení odpůrcem, a to že předmětné databáze bude odpůrce zasílat navrhovateli e-mailem.

Rovněž v kalkulaci nákladově orientované ceny byly kalkulovány náklady na odeslání databází e-mailem, což v průběhu správního řízení strany sporu nijak nerozporovaly, a to až do dne 15. 12. 2016, kdy odpůrce zareagoval na požadavek navrhovatele, aby údaje o všech „nových adresách“ byly ukládány na úložiště FTP zřízené navrhovatelem, a to tak, že poprvé bude zaslán soubor se všemi aktuálními „novými adresami“ a pak na vyžádání navrhovatele aktuální soubor se všemi provedenými změnami, a že si tyto změny vyhodnotí



sám navrhovatel, a k tomu navrhl novou cenu, a to 50,- Kč za každé uložení databáze na úložiště. Toto sice odpůrce akceptoval, rovněž dne 15. 12. 2016 ve svém vyjádření v rámci nahlížení do spisu, ale s tím rozdílem, že každý den bude předávat prostřednictvím SFTP Protokolu kompletní databázi, a toto následně doplnil dopisem ze dne 29. 12. 2016, že měsíční cena za takto zpřístupněnou databázi bude 272.835,- Kč.

Podle správního orgánu I. stupně nedošlo mezi stranami sporu ke shodě v nově uplatněných podmínkách předání databází prostřednictvím na SFTP Protokolu na úložiště zřízené navrhovatelem, a to jak v četnosti předávaných databází, (nově navrhovatel požadoval, aby mu odpůrcem nebyla další celá databáze - se všemi údaji o „nových adresách“ - předávaná denně, ale jen na základě jeho požadavku na předání konkrétní dílčí databáze), tak i v otázce ceny, proto i z tohoto důvodu nemohl požadovanou změnu akceptovat.

Správní orgán I. stupně neshledal důvod, pro který by měl navrhovatel požadovat jen některé databáze a jen někdy, a to zejména z důvodu, jak bylo uvedeno výše, že navrhovatel by měl respektovat přání adresátů a dodávat jim poštovní zásilky na nové adresy, které sdělili, resp. si sjednali s odpůrcem v rámci odpůrcem poskytovaných maloobchodních služeb. Tuto zákonnou povinnost nemůže navrhovatel splnit, pokud nebude mít k dispozici všechny údaje o „nových adresách“ adresátů, jak si je dohodli s odpůrcem. Pokud bude navrhovatel průběžně dostávat aktualizované změny v údajích o „nových adresách“, tak bude hradit ceny pouze za nové a aktualizované údaje, a cenově je v podstatě jedno, jestli tyto údaje obdrží denně nebo jen občas na základě svého vyžádání, neboť změny v těchto databázích bude hradit v podstatě stejně, ale za delší období. Proto tuto změnu požadovanou navrhovatelem správní orgán I. stupně neakceptoval.

Dále v bodě 2.1.1.3 a bodě 2.1.1.4 (tyto body spolu souvisejí) návrhu navrhovatele správní orgán I. stupně nevyhověl v části textu: „s tím, že toto místo bude nejpozději do 30. 6. 2016 identifikováno příslušnými GPS souřadnicemi“ a zároveň je tato odrážka přesunuta do bodu 2.1.1.4, jak navrhl odpůrce. Jak bylo uvedeno již výše, nelze uložit odpůrci povinností v širším rozsahu, než potřebuje a využívá pro vlastní potřebu, což je případ doplnění GPS souřadnic k jednotlivým dodávacím schránám. Správní orgán I. stupně se domnívá, že odpůrce zajistí zpřístupní databázi dodávací schrán s GPS souřadnicemi jejich umístění, až ji bude mít zpracovánu, neboť by bylo nedůvodné aktualizovat a vést 2 odlišné databáze o umístění dodávacích schrán, jednu se slovním popisem a druhou s GPS souřadnicemi. Ze stejného důvodu nelze odpůrci uložit povinnost doplnit do databáze adresátů, kteří mají uzavřenu dohodu o dodávání do dodávacích schrán, identifikační číslo takové osoby, pokud ho ve své databázi odpůrce nevede pro své účely. K oběma uvedeným bodům 2.1.1.3 a 2.1.1.4 správní orgán I. stupně uvádí, že je třeba zachovat tyto body jako samostatná ustanovení smlouvy (dodatku), jak požaduje odpůrce z důvodu, že odpůrce vede v současné době požadované údaje samostatně, jako databázi adresátů, kteří mají zřízeno

dodávací schránku, a dále jako databázi o umístění dodávacích schrán. Z tohoto důvodu je třeba dvě databáze ponechat oddělené a uvést v nich údaje, které budou uvedené databáze obsahovat, aby bylo možno identifikovat, kterému adresátovi přísluší konkrétní dodávací schránka a kde je umístěna.

Pokud navrhovatel požadoval doplnění Dodatku č. 1 o databázi adresátů, kteří používají poštovní přihrádku bez služby odnáška, tak v těchto případech dle správního orgánu I. stupně musí být na zásilce uvedena přímo adresa poštovní přihrádky vč. pošty, kde se tato přihrádka nachází. Tudiž se v těchto případech nejedná o databázi adres s informacemi o adresátech, kteří požádali o dodávání na jiné než odesílateli uvedené adrese a o jejich nových adresách, a správní orgán I. stupně nemá oprávnění o předání takové databáze rozhodnout, resp. uložit odpůrci povinnost takovou databázi předat.

K navrhovatelem uvedenému bodu 2.2 Služba přepravy z SPU do dep/ dodacích pošt ČP správní orgán I. stupně uvádí, že celému uvedenému bodu v návrhu Dodatku č. 1 se nevyhovuje. Jak je již uvedeno výše, nemůže se správní orgán I. stupně ztotožnit s názorem navrhovatele, že i tento požadavek je prvkem/součástí přístupu k prvkům poštovní infrastruktury. Podle správního orgánu I. stupně je výčet prvků poštovní infrastruktury uvedený v § 34 zákona o poštovních službách taxativní. Ze Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 97/67/ES, ve znění Směrnice č. 2008/6/ES ze dne 20. února 2008 (dále též jen „*Směrnice*“ nebo „*Poštovní směrnice*“), konkrétně z Článku 11a vyplývá, že je-li to nezbytné pro ochranu zájmu uživatelů nebo pro podporu účinné hospodářské soutěže a s ohledem na vnitrostátní podmínky a vnitrostátní právní předpisy, zajistí členské státy dostupnost za transparentních, nediskriminačních podmínek přístupu pro prvky poštovní infrastruktury nebo pro služby poskytované v rámci všeobecných služeb, jako je například systém poštovních směrovacích čísel, databáze adres, poštovní přihrádky, dodávací schránky, informace o změně adresy, služba dosílky, služba vrácení odesílateli. Tímto ustanovením není dotčeno právo členských států přijmout opatření k zajištění přístupu do poštovní sítě za transparentních, přiměřených a nediskriminačních podmínek. Z uvedené Směrnice tedy vyplývá, že si členské státy zajistí ve svých zákonech přístup ke konkrétně uvedeným prvkům poštovní infrastruktury dalším provozovatelům poštovních služeb.

K navrhovatelem uvedenému bodu 2.6 Služba třídění správní orgán I. stupně uvádí, že tomuto požadavku navrhovatele rovněž nemohl vyhovět, a to ze stejných důvodů jaké jsou uvedeny výše ke Službě přepravy z SPU do dep/dodacích pošt ČP. Požadovaná Služba třídění není uvedena v taxativním výčtu ustanovení § 34 zákona o poštovních službách.

K navrhovatelem uvedenému bodu 2.3 Postup při dodávání zásilek adresovaných do poštovní přihrádky a bodu 2.4 Postup při dodávání zásilek pro osoby, které mají u České pošty, s.p. sjednanou odnášku z poštovní přihrádky, správní orgán I. stupně uvádí, že odlišnosti protinávhrhu odpůrce k těmto bodům byly jak formulační, tak i věcné. Po úvaze dospěl správní orgán I. stupně k závěru, že ve znění těchto bodů využije jak návrhy

navrhovatele, tak odpůrce, s úpravou textu správním orgánem. Úpravy textu správním orgánem reagují na nové skutečnosti, které vyplynuly v průběhu správního řízení, např. že navrhovatel bude požadovat vkládat do poštovních přihrádek pouze nezapsané listovní zásilky, které se svými rozměry vždy „vejdou“ do poštovní přihrádky a že zásilky s většími rozměry než 32 x 24 x 2 cm s hmotností do 1 kg nebudou navrhovatelem předávány ke vložení do poštovních přihrádek. Z tohoto důvodu byl proto i upraven formulář „Soupis zásilek určených do poštovních přihrádek předávaných v rámci Smlouvy o přístupu ke zvláštním službám a prvkům poštovní infrastruktury č. xxx“ uvedený v příloze č. 2, který bude umožňovat pouze předání zásilek s rozměry, které lze vložit do poštovní přihrádky, a neumožní, aby mohly být předány zásilky s většími rozměry. S ohledem na tuto skutečnost není třeba smluvně upravit, že zásilky s většími rozměry pracovník pošty nepřevzme a vrátí je pracovníkovi navrhovatele.

Další úprava uvedených bodů vyplynula z toho, že dle správního orgánu I. stupně není nutno trvat na povinnosti rozlišovat a označovat navrhovatelem zásilky podle typu nezapsaných listovních zásilek, a to obyčejné nebo obchodní psaní. Pro vkládání nezapsaných zásilek do poštovních přihrádek je rozhodující jejich rozměr a hmotnost zásilky, a není třeba rozlišovat, zda se jedná o obchodní nebo obyčejné psaní, neboť toto rozlišení není pro vložení nezapsané zásilky do poštovní přihrádky důležité ani potřebné, např. pro cenu za vložení takto rozlišené nepsané zásilky do poštovních přihrádek za situace, kdy se budou zásilky určené do poštovních přihrádek předávat pracovníky navrhovatele vždy na té provozovně odpůrce, kde se poštovní přihrádka nachází. U těchto zásilek se nepředpokládá, že by pracovníci odpůrce na příslušné poště po jejich vložení do poštovní přihrádky s nimi dále nějak nakládali, neboť se nejedná o jejich zásilky, ale o zásilky jiného provozovatele poštovních služeb, který v souladu s § 34 odst. 12 zákona o poštovních službách musí svoji zásilku označit jednoznačně tak, aby bylo zřejmé, u kterého provozovatele poštovních služeb byla zásilka podána. Na druhou stranu, v případě, že navrhovatel označuje všechny zásilky v souladu s uloženou povinností v uzavřené Smlouvě o přístupu, na základě které mu odpůrce poskytuje službu dodání na adresy uvedené na poštovních zásilkách, není důvod, aby takové označení neobsahovaly zásilky, u kterých bude navrhovatel zajišťovat sám dodání do příslušných poštovních přihrádek, neboť by mu vznikaly nedůvodné náklady na jejich odstranění, popř. na takové neoznačení zásilek.

Správní orgán I. stupně dále uvedl, že v rámci řešení práv a povinností v rámci sporu o uzavření Dodatku č.1 ke Smlouvě o přístupu není oprávněn řešit využití dodávacích schrán pro jiné účely než pro poštovní služby, tudíž není oprávněn rozhodovat ani o tom, zda mohou či nemohou být dodávací schránky využívány i pro vkládání neadresných zásilek, jako jsou např. letáky. Z tohoto důvodu správní orgán I. stupně doplnil do úvodu tohoto Dodatku č. 1 ke Smlouvě o přístupu (bod 1.2), že požadovaný přístup slouží pro poskytování poštovních služeb navrhovatelem. Tato úprava odpovídá i logice zákona o poštovních službách, tedy

i povinnosti uvedené v § 34 odst. 1 zákona o poštovních službách a uložení držiteli poštovní licence, tedy odpůrci, který je povinen zpřístupnit podle § 34 zákona o poštovních službách svoji poštovní infrastrukturu dalším provozovatelům poštovních služeb pro poskytování jejich poštovních služeb. Dodávání neadresných zásilek (letáků) nepatří mezi poštovní služby, což vyplývá ze samé podstaty definice poštovních služeb podle § 1 odst. 2 zákona o poštovních službách.

Zároveň správní orgán I. stupně upravil text v části dodávacích schrán v souladu s požadavkem navrhovatele, že si může navrhovatel zvolit, v rámci kterého depa bude zajišťovat dodávání do dodávacích schrán vlastními doručovateli, a k tomu obdrží od odpůrce za úplaty dle Ceníku „sadu klíčů“, popř. jejich další kopie (podle svých potřeb) ke všem dodávacím schránám nacházejícím se „v doručovacích okrscích konkrétního depa“. Za tím účelem odpůrce doložil v průběhu správního řízení, v rámci svého vyjádření „Evidenci klíčů k dodávacím schránám dle provozoven“, ze které je zřejmé kolik a jakých klíčů je potřeba k přístupu k dodávacím schránám umístěným v dodávacím okruhu jednotlivých dep. Vzhledem k univerzálnosti klíčů pro dodávací schránky nacházející se v „doručovacích okrscích/doručovacího okruhu jednotlivých dep“ nelze navrhovateli umožnit přístup pouze k některým dodávacím schránám v rámci „doručovacího okrsku jednotlivých dep“, ale vždy ke všem dodávacím schránám, které se v rámci „doručovacího okruhu jednotlivých dep“ nacházejí. Podle názoru správního orgánu I. stupně není povinností navrhovatele požadovat přístup ke všem dodávacím schránám na celém území České republiky, ale musí mu být podle § 34 zákona o poštovních službách umožněno, aby si sám určil, jaký rozsah přístupu k poštovní infrastruktuře potřebuje, a tedy i v rámci kterého depa bude zajišťovat dodávání zásilek vlastními doručovateli, a k tomu obdrží od odpůrce odpovídající „sadu klíčů“.

Dále je v této části Dodatku č. 1 ošetřen postup navrhovatele při ztrátě předaných klíčů, a i oznamovací povinnost odpůrce o nových dodávacích schránách, jejich výměně, popř. o nutné výměně zámků, ke kterým již navrhovatel obdržel klíče podle svých požadavků. V tomto případě se správní orgán I. stupně ztotožnil s požadavky odpůrce týkajícími se nakládání s předanými klíči od dodávacích schrán. Podle správního orgánu I. stupně musí mít odpůrce přehled o klíčích předaných navrhovateli k dodávacím schránám, a to i s ohledem na „zajištění ochrany poštovních zásilek“ vložených do dodávacích schrán, jakož i ochrany schrán samotných. Nelze připustit, že by si navrhovatel nechal zhotovit další klíče bez vědomí odpůrce, tudíž při jejich ztrátě by nic nemusel hlásit odpůrci, a využíval by dál své kopie klíčů. Odpůrce by tak nemohl učinit žádné kroky k tomu, aby takové „nalezené klíče“ nevyužila ve svůj prospěch třetí osoba/nálezce klíčů, např. v zámku víka dodávacích schrán, která by si vybírala z dodávacích schrán zásilky, ve kterých by mohl být i cenný obsah. Totéž platí i pro nevrácené klíče. Rovněž se správní orgán I. stupně ztotožňuje s požadavkem odpůrce, že v případě ztráty nebo odcizení klíče od dodávacích schrán předaného navrhovateli, navrhovatel nese veškeré náklady spojené s výměnou zámků

a s vyhotovením a předáním klíčů dalším provozovatelům poštovních služeb, vč. odpůrce, kteří v daném doručovací okruhu depa využívali takovou dodávací schránku, u které došlo k výměně zámku z důvodů na straně navrhovatele.

K nákladově orientovaným cenám za požadovaný přístup k poštovní infrastruktuře stanoveným v Příloze č. 1 Dodatku č. 1 správní orgán I. stupně uvádí, že odpůrce s cenami navrhovatelem navrženými za požadovaný přístup k poštovní infrastruktuře nesouhlasil a proto bylo nutno o nich rozhodnout v rámci tohoto rozhodnutí v souladu s § 34 odst. 5 zákona o poštovních službách, kdy odpůrce jako držitel poštovní licence je povinen umožnit transparentním a nediskriminačním způsobem přístup k prvkům poštovní infrastruktury ostatním provozovatelům za podmínky, že odpůrcem poskytované činnosti v rámci smlouvy o přístupu musí být za nákladově orientované ceny, jak je uvedeno v odst. 8 téhož ustanovení.

Podle § 36a odst. 1 písm. d) zákona o poštovních službách je Český telekomunikační úřad orgánem, který vykonává kontrolu cen v oblasti poštovních služeb, včetně poštovních služeb do zahraničí, a cen za přístup k poštovní infrastruktuře. Je tedy plně v jeho kompetenci, 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. Konkrétní metodiku stanovení nákladově orientované ceny zákon nestanovuje a je tedy zcela v pravomoci Českého telekomunikačního úřadu. Z důvodu zajištění podkladů pro rozhodnutí o výši ceny ve sporech o úpravě vzájemných práv a povinností ve smyslu § 34 odst. 3 zákona o poštovních službách (přístup k prvkům poštovní infrastruktury) provedl Český telekomunikační úřad kontrolu podle zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole, ve znění pozdějších předpisů a v souladu s § 36a odst. 1 písm. h) zákona o poštovních službách. Kontrola byla vedena pod čj. ČTÚ–19 171/2015-611. Cílem této kontroly bylo ověření dodržování povinnosti stanovené v § 34 odst. 6 zákona o poštovních službách, tj. povinnost sjednávat ceny za přístup k jednotlivým prvkům poštovní infrastruktury za nákladově orientované ceny. Český telekomunikační úřad při stanovení nákladově orientované ceny primárně vycházel z principů oddělené evidence nákladů a výnosů, kterou držitel poštovní licence povinně vede v souladu s § 33a zákona o poštovních službách (dále též jen „*oddělená evidence*“). Obecné principy pro alokaci nákladů jsou dány zákonem o poštovních službách, vyhláškou č. 465/2012 Sb. a dále upřesněny v pravidlech pro alokaci nákladů a výnosů, které jsou v souladu s ustanovením § 33a odst. 4 zákona o poštovních službách schváleny Českým telekomunikačním úřadem. Pravidla stanovují konkrétně, jak musí držitel poštovní licence postupovat při alokaci nákladů mezi prvky sítě, činnosti při zajišťování prvků sítě a činností na poskytování služeb (tj. nepřímých a režijních), aby byly správně rozděleny mezi základní poštovní služby, ostatní

poštovní služby a nepoštovní služby. Těmito postupy jsou přiřazovány pouze náklady, které jsou považovány za ekonomicky oprávněné. 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. Náklady, které za ekonomicky oprávněné považovány nejsou, jsou předem z alokace nákladů na jednotlivé služby vyloučeny. Dodržování pravidel při alokaci nákladů je povinně ověřováno osobou odborně způsobilou, nezávislou na držiteli poštovní licence. Obecné principy pro vedení oddělené evidence nákladů a výnosů vyplývající z článku 14 Směrnice 97/67/ES jsou v legislativě České republiky plně implementovány a dodržovány.

Vzhledem k tomu, že odpůrce v současnosti neposkytuje žádné služby přístupu k jednotlivým prvkům poštovní infrastruktury, nejsou ani náklady na poskytování těchto konkrétních služeb samostatně evidovány v oddělené evidenci. Český telekomunikační úřad proto při zkoumání nákladů na prvky poštovní infrastruktury vycházel zejména z nákladů zaznamenaných v roce 2014 v účetních systémech České pošty, které slouží pro oddělenou evidenci nákladů a výnosů, a současně detailně ověřoval předložené faktury, smlouvy a normy práce.

V rámci kontroly prověřoval Český telekomunikační úřad náklady na přístup k těmto prvkům poštovní infrastruktury:

1. Dodávací schránky a související databáze umístění dodávacích schrán.
2. Poštovní přihrádky (P.O.Boxy).
3. Databáze adres s informacemi o adresátech, kteří požádali o dodávání na jiné než odesílateli uvedené adrese a o jejich nových adresách (tato databáze zahrnuje informace o adresátech, kteří mají zřízenou alespoň jednu ze služeb: dosílka, odnáška, odnáška s poštovní přihrádkou, dodávací schránka).

Ceny přístupu k prvkům poštovní infrastruktury zahrnují účelně a efektivně vynaložené náklady, zjištěné z účetních systémů sloužících pro oddělenou evidenci nákladů a výnosů, a přiměřený zisk stanovený přírůžkou k těmto nákladům ve výši 8,7 %, což je v souladu s § 4 vyhlášky č. 465/2012 Sb.

V současné době požaduje uzavřít Smlouvu o přístupu ke shodným prvkům poštovní infrastruktury ještě jeden další provozovatel poštovních služeb, tudíž požadované prvky poštovní infrastruktury budou využívány třemi provozovateli poštovních služeb.

Český telekomunikační úřad při stanovení ceny za přístup k dodávacím schránám vycházel z průměrných provozních nákladů na tyto schránky. K pořizovacím nákladům na dosud instalované dodávací schránky nebylo přihlíženo, neboť odpůrce účtuje pořízení dodávacích schrán přímo do spotřeby, neodepisuje je, proto kalkulace ceny neobsahuje odpisy schrán pořízených v předešlých obdobích, ale pouze průměrné náklady na obnovu (výměnu) schrán. Kalkulace byla provedena na jednu dodávací schránku (1 dodávací schránka = 1 majitel/zákazník), nikoli za jedno stanoviště (stanoviště obsahuje více dodávacích schrán)

(2 až 8 podle typů). Přistupující provozovatel bude platit měsíční cenu za každou zpřístupněnou dodávací schránku.

Měsíční náklady na dodávací schránku zahrnují veškeré provozní náklady (zejména opravy a údržbu) a průměrné náklady na obnovu (výměnu) dodávacích schránek. Náklady na opravu a údržbu obsahují náklady na spotřebované náhradní díly a mzdové a osobní náklady na pracovníky provádějící opravu a údržbu. Náklady na obnovu (výměnu) dodávacích schránek byly kalkulovány jako průměrné náklady dvou období, za roky 2014 a 2015. V celkových měsíčních nákladech je zahrnuta režijní přirážka. K nákladům na poskytování přístupu k dodávacím schránám byl připočten nárok odpůrce (držitele poštovní licence) na přiměřený zisk ve výši stanovené v § 4 vyhlášky č. 465/2012 Sb.

Vzhledem k tomu, že nebylo možno v rámci správního řízení zjistit přesný počet zásilek dodávaných do dodávacích schránek navrhovatelem, vycházel Úřad při stanovení nákladově orientované ceny z předpokladu, že dodávací schránky budou využívány třemi provozovateli a ve výpočtu ceny zohlednil intenzitu využití dodávacích schránek těmito třemi provozovateli, a to formou paušálního rozdělení nákladů na přístup k těmto schránám podle podílů jednotlivých provozovatelů na trhu listovních zásilek, které bude možno vkládat do dodávacích schránek.

Měsíčně hrazená cena přístupu k dodávacím schránám pro navrhovatele je ve výši 0,73 Kč bez DPH za přístup k jedné dodávací schráně. V dalším kroku kontroly byly prověřovány náklady na soupis úplných informací o umístění dodávacích schránek. Jelikož byl tento soupis vytvořen pouze pro potřeby přistupujících provozovatelů, kalkulace ceny počítá s využitím tohoto výstupu dvěma přistupujícími provozovateli. Celkové náklady na pořízení úplných informací obsahujících umístění dodávacích schránek představují náklady na činnosti spojené se sběrem údajů o umístění jednotlivých schránek na jednotlivých provozovnách a s vytvořením databáze v tabulkovém procesoru MS Excel. Jedná se o náklady na první výstup (jedno zaslání seznamu umístění dodávacích schránek). Vzhledem k tomu, že odpůrce používá pro vlastní potřebu decentralizovaný systém informací o umístění dodávacích schránek a vytvoření jednotné databáze s jejich přesnou lokalizací není dokončeno, probíhá sběr informací o umístění dodávacích schránek pouze za účelem zajištění přístupu ostatních poštovních provozovatelů k dodávacím schránám. Z tohoto důvodu byly náklady na pořízení úplných informací obsahujících umístění dodávacích schránek rozděleny podle počtu provozovatelů požadujících přístup k poštovní infrastruktuře.

Cena za úplné informace obsahující umístění dodávací schránky je 55.441,60 Kč bez DPH.

Náklady na zaslání informace o změně umístění dodávacích schránek byly vypočteny jako podíl celkových nákladů na pořízení úplných informací obsahujících umístění dodávacích schránek a počtu jednotlivých dodávacích schránek (údaj platný v době kalkulace). Jedná se o náklady na zaslání informace o jedné dodávací schráně. Cena za zaslání

informace o změně umístění 1 DS je 1,98 Kč. Veškeré ceny jsou uváděny bez DPH.

Co se týče klíčů od centrálního přístupu (víka stanoviště) k dodávacím schránám, jejich cena byla kalkulována podle typu klíče a s připočtením nákladů na pořízení duplikátu klíče. Odpůrce používá k víkům stanoviště k DS tři typy klíčů: FAB, dozický (Fator) a jiný (Ronis). Do kalkulace vstupuje pořizovací cena klíče typu FAB ve výši 34,71 Kč bez DPH (dle doložené účtenky), dozický klíč ve výši 165,29 Kč bez DPH (dle doložené účtenky) a klíč RONIS ve výši 47,43 Kč bez DPH (dle vlastního průzkumu kontrolního orgánu). Režie a zisková přírážka byla aplikována jen na tu část nákladů, která se týká přímo pořízení duplikátu klíče, nikoli na pořizovací cenu samotného klíče.

Co se týče ceny za přístup k poštovním přihrádkám, Český telekomunikační úřad vycházel z nákladů na manipulaci se zásilkami, které přistupující provozovatelé předají k uložení do poštovní přihrádky, a z fixních nákladů na obsluhu na přepážce. Při kalkulaci ceny se vycházelo z předpokladu, že přistupující provozovatel bude oprávněn předat v provozovně odpůrce, v níž se poštovní přihrádka nachází, zásilky ke vložení do této přihrádky pracovníkem odpůrce. Pořizovací ani provozní náklady přihrádek nebyly do ceny přístupu k poštovním přihrádkám započteny, neboť tyto náklady jsou hrazeny v ceně pronájmu poštovní přihrádky, kterou platí zákazník/adresát. Pokud by došlo k změně cenové politiky odpůrce a cena za pronájem poštovních přihrádek by nebyla dále hrazena zákazníkem, bylo by nutné propočítat cenu za přístup k poštovním přihrádkám tak, aby zahrnovala i část pořizovacích a provozních nákladů se zohledněním objemu zásilek vkládaných jednotlivými provozovateli do poštovních přihrádek.

Při kalkulaci nákladů na přístup k poštovním přihrádkám se uvažovalo pouze s předáváním zásilek určených do poštovní přihrádky, tj. adresa zásilky obsahuje označení poštovní přihrádky (buď přímo odesílatelem, nebo doplněné navrhovatelem na základě informace získané z předané databáze odpůrcem). Zásilky určené do poštovních přihrádek budou přistupujícím provozovatelem předávány na přepážce provozovny, kde se dané poštovní přihrádky nacházejí, tj. na poště nebo na jiném určeném předávacím místě.

Fixní náklad na obsluhu představuje náklady na pracovní úkony nezbytné pro převzetí dávky zásilek od přistupujícího provozovatele. Jedná se o zaevidování dávky zásilek přijatých od přistupujícího provozovatele do systému APOST, chůze se zátěží (k přihrádkám) a chůze bez zátěže. Zaevidování počtu předaných zásilek ze soupisu podání do systému APOST je nezbytné k zajištění podkladů pro fakturaci v účetním systému, eviduje se pouze celkový počet předaných zásilek. Fixní náklad na obsluhu zahrnuje přímé osobní náklady na přepážkového pracovníka a související náklady. Náklady jsou určeny na základě časových norem na jednotlivé dílčí operace prováděné pracovníkem přepážky a ocenění normovaných časů (hodinová sazba nákladů je zjištěna z účetního systému). Fixní náklad na obsluhu dále zahrnuje režijní náklady (náklady na řízení/supervizi v provozu a směnový čas, tj. nezbytný čas pro přípravu výkonu, podíl celopodnikové režie). Fixní jednorázové náklady vznikají při



každém podání zásilek přístupujícím provozovatelem. Cena za obsluhu na poště (předacím místě) se vztahuje k jedné předané dávce zásilek a činí 15,46 Kč bez DPH.

Přímé náklady na manipulaci s nezapsanou listovní zásilkou představují náklady spojené s manipulací s jednou nezapsanou zásilkou, která se rozměrově vejde do poštovní přihrádky, tj. s rozměry 32 x 24 x 2 cm s hmotností do 1 kg. Manipulace s těmito nezapsanými zásilkami zahrnuje zvláště tyto činnosti: předání zásilky na přepážce, kontrola zásilek, kontrola správnosti adresy (poštovní přihrádky) a vložení zásilky do přihrádky. Tento náklad obsahuje osobní náklady na přepážkového pracovníka a související náklady odvozené od časových norem na jednotlivé dílčí operace a ocenění normovaných časů a dále režijní náklady. Cena za manipulaci s 1 ks nezapsané listovní zásilky, která se rozměrově vejde do poštovní přihrádky, tj. s rozměry 32 x 24 x 2 cm s hmotností do 1 kg, je 1,13 Kč bez DPH.

Při kalkulaci ceny přístupu k databázi adres Úřad uvažoval s předáním databáze, která bude obsahovat informace o všech adresátech, kteří mají sjednanu alespoň jednu ze čtyř uvedených služeb: dosílka, odnáška, odnáška s poštovní přihrádkou, dodávací schránka. Český telekomunikační úřad zohlednil náklady proporčně, podle využití zařízení používaných pro potřeby databáze a také podle množství údajů, které jsou uloženy v databázi a jsou nezbytné pro přístupující provozovatele. Cena databáze je kalkulována ve dvou formách, jednak jako jednorázová cena za předání první ucelené databáze s údaji platnými k datu předání pro jednoho přístupujícího provozovatele, a jednak jako cena za předání jednotlivých údajů sloužících jako aktualizace této databáze.

Kalkulace nákladů na pořízení databáze se skládá z poměrné části nákladů na technické části (hardware a software) a z obsahové části (údaje o adresátech, kteří mají zřízenou některou ze služeb: dosílka, odnáška, odnáška zároveň s pronájmem poštovní přihrádky anebo mají zřízenou dodávací schránku). Předpokladem je, že všechny aktuálně platné záznamy o těchto čtyřech službách budou předávány společně. Databáze bude zaslána elektronicky v šifrovaném souboru, dálkový přístup nebyl uvažován ani kalkulován.

V případě zřízení nebo aktualizaci nového záznamu zašle odpůrce tuto aktualizaci přístupujícím provozovatelům, přičemž cena se bude odvíjet od počtu zaslaných nových záznamů. Aktualizace budou zasílány elektronickou formou na denní bázi. Aktualizace budou obsahovat stavy záznamu: I – nový záznam, D – smazaný záznam, U – aktualizovaný záznam. Zaslání informace o smazání záznamu (D) je zdarma.

Náklady na technickou část databáze se skládají z:

- zůstatkové ceny hardware a software, který souvisí jen s databází předávané v rámci přístupu k poštovní infrastruktuře, tzn., byl zohledněn poměr využívání HW a SW na databázi;
- poměrné části nákladů na vývojářské práce (zajištění základní funkcionality pro přepis písemných formulářů do databáze);

- interních nákladů na provoz databáze, kterými je poměrná část provozních nákladů databáze (provoz, tj. např. elektrická energie, bezpečnost, datové přenosy a dále opravy a údržba), náklady na programování výstupu (jedná se o náklady na vytvoření a zaslání databáze přístupujícím provozovatelům), náklady na kontrolu výstupu (jedná se o náklady na administrátora provádějící kontrolu a dohled nad přenosy dat).

- režie útvaru IT a podíl celopodnikové režie.

Náklady zohledňující pořízení databáze jsou kalkulovány jako podíl nákladů na jednoho přístupujícího provozovatele. Celkové náklady na pořízení databáze byly v prvním kroku rozděleny podle obsahu databáze, tj. podle poměru všech záznamů v databázi a počtu aktuálně platných záznamů o službách, které souvisejí s přístupem k poštovní infrastruktuře (dosílka, odnáška, odnáška s poštovní přihrádkou a dodávací schránka). Tyto náklady byly dále rozděleny počtem využívajících provozovatelů.

V dalším kroku se do kalkulace nákladů připadajících na jednotlivé provozovatele poštovních služeb promítla míra využití informací vztahujících se k dané službě jednak pro odpůrce a jednak pro přístupující provozovatele, tzn., náklady databáze, vypočtené v prvním kroku, byly dále sníženy podle počtu řádků a sloupců, které jsou nezbytné pro přístup k poštovní infrastruktuře. To znamená, že dílčí informace, které využívá pouze odpůrce, nebyly do kalkulace nákladů na přístup k databázi promítnuty. Náklady na programování výstupu (tj. náklady na vytvoření kopie databáze a její zaslání přístupujícím provozovatelům) byly rozděleny mezi dva přístupující provozovatele. Náklady na programování výstupu (tj. náklady na vytvoření kopie databáze a její zaslání přístupujícím provozovatelům) byly rozděleny mezi dva přístupující provozovatele.

Náklady aktualizace databáze zahrnují:

- náklady na zpracování žádosti o službu a zadání údajů z žádosti do systému APOST. Jedná se o osobní náklady na přepážkového pracovníka (hodinová sazba nákladů zjištěných z účetního systému) a související náklady odvozené od časových norem na jednotlivé dílčí operace a ocenění normovaných časů,

- režii, ve výši celopodnikové režie, režii na řízení/supervizi v provozu a směnový čas, tj. nezbytný čas pro přípravu výkonu.

Při vyčíslení nákladů na pořízení záznamu do databáze vycházel Český telekomunikační úřad z norem práce uvedených ve sbornících norem České pošty. Konkrétně byla použita norma č. 129 – Dosílka, která nejlépe odpovídá všem činnostem při pořizování záznamu do databáze. Celkové náklady aktualizace jednoho záznamu byly rozděleny mezi tři provozovatele (včetně odpůrce), kteří budou databázi využívat, přičemž byla zohledněna míra využití jednotlivých zaznamenaných informací.

Jednorázová cena za předání celé databáze byla vyčíslena ve výši 244.024,- Kč bez DPH. Aktualizace databáze - vytvoření jednoho nového záznamu (označení I) a aktualizace stávajícího záznamu (označení U) činí 9,28 Kč bez DPH.

Cena za aktualizaci jednoho záznamu se hradí pouze při aktualizaci záznamů o službách odnáška, odnáška s poštovní příhrádkou a dodávací schránka. V případě zaslání aktualizace záznamu o službě dosílka, nebude vybírán žádný poplatek, neboť aktualizace je již hrazena v maloobchodní ceně služby dosílka (Změna místa dodání (Dosílka) – cena za projednání žádosti, evidenci a dosílání poštovních zásilek a poštovních poukázek).

K doložení metodiky alokace nákladů odpůrce dle vyhlášky č. 465/2012 Sb. a Rozhodnutí o schválení alokačních klíčů správní orgán I. stupně uvádí, že základní principy a pravidla alokace nákladů jsou veřejné a jsou velmi přesně popsány jak v článku 14 Směrnice, tak ve vyhlášce č. 465/2012 Sb., o způsobu vedení oddělené evidence nákladů a výnosů držitele poštovní licence). Model alokace nákladů je majetkem České pošty, která je povinna do tohoto modelu zapracovat pravidla pro alokaci nákladů a výnosů, schválená Českým telekomunikačním úřadem, v tomto případě rozhodnutím čj. ČTÚ-87 513/2013-611/V.vyř. (dále jen „Rozhodnutí o pravidlech“). Verze Rozhodnutí o pravidlech bez obchodního tajemství, tj. se začerněním údajů podléhajících obchodnímu tajemství odpůrce byla navrhovateli zaslána.

Držitel poštovní licence, tj. odpůrce, musí zajistit, že dodržování schválených pravidel oddělené evidence nákladů a výnosů bude jednou ročně ověřeno osobou odborně způsobilou a nezávislou na držiteli poštovní licence; tato osoba musí být schválena Českým telekomunikačním úřadem. Výsledky tohoto ověření jsou zveřejňovány v Poštovním věstníku. Podle § 33a zákona o poštovních službách je držitel poštovní licence povinen předložit ověřené výsledky oddělené evidence nákladů a výnosů každoročně. Kontrola, zda alokace probíhá podle pravidel daných Směrnicí, vyhláškou č. 465/2012 Sb. a Rozhodnutím o pravidlech, je výhradně v kompetenci Českého telekomunikačního úřadu a tento si v případě potřeby může vyžádat jakékoliv podklady a údaje z oddělené evidence nákladů a výnosů. Správní orgán I. stupně upozorňuje, že navrhovatel má k dispozici veškeré dostupné podklady o metodice alokace nákladů odpůrce.

K navrhovatelem požadovanému provedení důkazu spisem zn. ČTÚ-17 464/2014-611, zejména dokumenty o použitých alokačních klíčích, správní orgán I. stupně uvádí, že předmětný spis byl veden Úřadem v rámci kontroly nákladové orientace cen za přístup ke službě dodání na adresy uvedené na poštovních zásilkách, řešený v rámci rozhodnutí v části, které je již i pravomocné. Kontrola byla vedena podle zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád) a na základě § 36a odst. 1 písm. d) zákona o poštovních službách. Kontrolujícím orgánem byl Český telekomunikační úřad a kontrolovaným subjektem odpůrce. Povinností kontrolujícího je zjistit stav věci v rozsahu nezbytném pro dosažení účelu kontroly a v závislosti na povaze kontroly doložit kontrolní zjištění potřebnými podklady. Po ukončení kontroly byl vyhotoven protokol a také záznam z kontroly, který obsahoval kalkulaci cen za přístup ke službě dodání na adresy uvedené na poštovních zásilkách včetně popisu kalkulace. Navrhovatel měl možnost se s tímto záznamem seznámit, neboť byl proveden

jako důkaz a je součástí spisu. Navrhovatelé nesvědčí žádné zákonné oprávnění/zmocnění kontrolovat kalkulaci nákladové orientace cen, jež byla předmětem kontroly. Kontrola ve smyslu kontrolního řádu je prováděná státním orgánem za účelem ověření správnosti plnění zákonných povinností. Závěry tohoto orgánu pak jsou relevantním podkladem pro případná další řízení v jiných věcech či před jinými orgány, kde nemůže být prováděn jejich přezkum.

K tvrzení navrhovatele, že Úřad při výpočtu nákladově orientovaných cen postupoval nesprávně, když do nich zahrnul i náklady, které se netýkají samotného přístupu a místo kalkulace nákladů za přístup do infrastruktury kalkuluje i s náklady na vytvoření a udržování poštovní infrastruktury, a že by měli ostatní provozovatelé při využívání poštovní infrastruktury hradit jen skutečné přírůstkové náklady (např. náklady na klíče od dodacích schrán), správní orgán I. stupně uvádí, že při kalkulaci nákladů na přístup k poštovní infrastruktuře vycházel Úřad z ustanovení Směrnice a zákona o poštovních službách. Směrnice v článku 11a popisuje, že členské státy zajistí přístup pro prvky poštovní infrastruktury za transparentních a nediskriminačních podmínek. V úvodu Směrnice (bod 34) se zmiňuje sdílení nákladů (cost sharing) v souvislosti se zabezpečením efektivní hospodářské soutěže. Ani ze samotného textu Směrnice (článek 11a) ani z preambule v bodu 34 nevyplývá, že by náklady na přístup k poštovní infrastruktuře měly být pouze čisté přírůstkové (tzv. pure LRIC), jak tvrdí navrhovatel. Jako příklad kalkulace nákladů na přístup k prvkům poštovní infrastruktury lze uvést německé rozhodnutí BK5b-13/053 ze dne 28. 11. 2013 ve věci poplatků za využívání poštovních příhrádek, nebo rozhodnutí BK5b-13/052 o povolení pro výběr poplatků za přístup k informacím o změnách adres. Obě tato rozhodnutí neobsahují v části kalkulace nákladů jenom čisté přírůstkové náklady, ale i ostatní fixní a variabilní provozní náklady. Jak ze Směrnice, tak i z uvedených příkladů plyne, že ceny za přístup k prvkům poštovní infrastruktury už z principu nemohou být stanoveny pouze na základě čistě přírůstkových nákladů. Uvažovat o použití čistě přírůstkových nákladů pro stanovení ceny je možné v případě vzájemně poskytovaných služeb, což neplatí v případě (jednostranně) poskytnutého přístupu k poštovní infrastruktuře odpůrcem. Kdyby se přistupující provozovatel nepodílel ani na části provozních nákladů (např. opravy a udržování), nepochybně by získal konkurenční výhodu vůči vlastníku poštovní infrastruktury (držiteli poštovní licence), který by nesl veškeré náklady na opravu a udržování této infrastruktury včetně vícenákladů souvisejících s manipulací dalších osob s prvky infrastruktury. Odpůrce by tyto náklady, na rozdíl od navrhovatele, musel promítnout do cen svých služeb pro koncové zákazníky.

Způsobů, jak vyčíslit nákladově orientovanou cenu, existuje několik (v závislosti na zvoleném způsobu ocenění a odepisování aktiv či zvoleném způsobu alokace nákladů) a je v kompetenci Úřadu vybrat, s ohledem na povahu regulované služby, metodu nejvhodnější. Jak bylo již uvedeno výše, o použití čistě přírůstkových nákladů je možné uvažovat u služeb, které si jednotliví provozovatelé poskytují vzájemně a vzájemně tak mohou těžit z nízké

velkoobchodní ceny. To však není případ předmětné velkoobchodní služby za přístup do poštovní infrastruktury, kterou jednostranně poskytuje pouze odpůrce (Česká pošta, s.p.) a ze které mohou těžit konkurenční provozovatelé služeb (např. navrhovatel) na maloobchodním trhu. Pokud by se promítly do ceny regulované služby jen čisté přírůstkové náklady spojené s poskytnutím služby, nepodílel by se navrhovatel při poskytování svých maloobchodních služeb, na rozdíl od odpůrce, mimo jiné na úhradě fixních nákladů poštovní infrastruktury, čímž by se dostával do nezasloužené konkurenční výhody oproti odpůrci. Z uvedeného je stanovení regulované ceny jen na základě přírůstkových nákladů v tomto případě nevhodné, a proto byla využita jako spravedlivá metoda plně alokovaných (historických) nákladů, která do ceny regulované služby zahrnuje i přiměřenou část sdílených a režijních nákladů (tzn. i část zmíněných nákladů na opravu a udržování schrán). Správní orgán I. stupně považoval za potřebné dodat, že pojem ekonomicky oprávněné náklady není v rozporu s pojmem účelně a efektivně vynaložené náklady. Jak je zřejmé z vyhlášky č. 465/2012 Sb., pojem ekonomicky oprávněné náklady v sobě zahrnuje jak prvek účelnosti, tak základní posouzení efektivnosti vynaložených nákladů. V § 1 odst. 1 vyhlášky č. 465/2012 Sb. je uvedeno, že držitel poštovní licence člení náklady a výnosy podle účelu, na který byly vynaloženy, nebo se kterým souvisí. Ekonomicky oprávněné náklady nezahrnují náklady, které se nepřičítají a které se nepovažují za ekonomicky oprávněné. Jsou to náklady uvedené v příloze č. 5 vyhlášky č. 465/2012 Sb. a mezi tyto náklady patří např. odměny, manka a škody nebo pojištění pracovní neschopnosti zaměstnanců. Tento typ nákladů je vzhledem ke své podstatě považován pro regulační účely za všech okolností za neefektivní. V průběhu kontroly byla zkoumána účelnost vynaložených nákladů, tj. zda náklady vstupující do kalkulace byly vynaloženy na činnosti a procesy, které souvisí s konkrétními službami přístupu.

Při zkoumání toho, zda náklady byly vynaloženy efektivně, bylo v prvním kroku ověřováno, zda náklady vstupující do kalkulace neobsahují náklady ekonomicky neoprávněné uvedené v příloze č. 5 vyhlášky č. 465/2012 Sb. a v druhém kroku, zda vynaložené náklady odpovídají dlouhodobě obvyklým nákladům odpůrce (porovnání s předchozími roky).

Správní orgán I. stupně dále zdůrazňuje, že odpůrce byl založen jako státní podnik podle zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku, k uspokojování významných celospolečenských, strategických nebo veřejně prospěšných zájmů a je tedy povinen postupovat při zadávání svých zakázek podle zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů. Vzhledem k tomu, že základním hodnotícím kritériem pro zadání veřejné zakázky je buď ekonomická výhodnost nabídky, nebo nejnižší nabídková cena, lze oprávněně předpokládat, že náklady na externí dodávky jsou vynaloženy efektivně.

Co se týče interních nákladů, byla zkoumána na základě účetních výkazů výše

mzdových nákladů na pracovníka se závěrem, že průměrná mzda zaměstnance České pošty za rok 2015 činí 21.841,- Kč, což je částka nižší než průměrná mzda za celou ČR, která je za rok 2015 dle Českého statistického úřadu 28.152,- Kč. Lze tedy říci, že mzdové náklady České pošty nejsou vyšší než obvyklé, neboť dosahují 77,6 % průměrné mzdy za ČR.

Podle navrhovatele je databáze pouhým soupisem adres, na které lze (na přání adresáta či z rozhodnutí České pošty, s.p. samé) dodávat zásilky alternativním způsobem, který je mnohem méně nákladným než standardní dodání do bydliště či sídla adresáta. Podle navrhovatele jsou úspory dosažené tímto způsobem mnohem větší než poměrně okrajové náklady na vedení databáze. K tomu správní orgán I. stupně uvádí, že databáze jsou vytvářeny především na základě přání adresátů dodávat na jinou adresu než na adresu původní. Náklady na dodání takovéto zásilky jsou stejné jako náklady na dodávání jiných zásilek. Na tvorbu databáze o adresátech odpůrce vynakládá náklady, které nelze považovat za bezvýznamné. Do kalkulace ceny za přístup k databázím byly zahrnuty pouze náklady, které souvisejí s tímto přístupem a nikoliv náklady související s dodáním na adresu. Je třeba vzít v úvahu, že databáze je velmi obsáhlá, a přistupující provozovatelé žádají o přístup k údajům o všech adresátech, kteří požádali odpůrce o dodávání zásilek na jiné adresy. Je důležité zmínit, že pokud odpůrce dosáhl úspor nákladů na doručování, promítly se tyto úspory v oddělené evidenci nákladů a výnosů jako nižší náklady na příslušných procesech a aktivitách souvisejících s doručováním. Při kalkulaci ceny přístupu – dodání na adresy uvedené na poštovních zásilkách, se vycházelo ze skutečných nákladů evidovaných v oddělené evidenci nákladů a výnosů a tím bylo umožněno navrhovateli využít úspor, které dosáhl odpůrce při doručování listovních zásilek.

K prokázání jednotlivých položek uvedených v záznamu z kontroly ze dne 27. května 2016 správní orgán I. stupně uvádí, že veškeré podklady k uvedeným cenám byly předmětem kontroly na základě zákona o poštovních službách a zákona o kontrole, kdy kontrolovanou osobou byl držitel poštovní licence/odpůrce. Český telekomunikační úřad jako regulátor poštovních služeb ověřil náklady odpůrce, a je plně v jeho kompetenci, 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. Podrobnosti o nákladech, které jsou zahrnuty do nákladově orientovaných cen a které byly ověřeny v rámci kontroly, jsou obsaženy v záznamu z kontroly ze dne 27. května 2016 (dále též jen „Záznam“) a v Dodatku č. 1 k tomuto záznamu ze dne 8. listopadu 2016 (dále též jen „Dodatek“).

Ohledně nižší ceny výroby klíčů, než jak byla stanovena v Záznamu, správní orgán I. stupně uvedl, že na základě vyjádření jednotlivých stran v rámci správního řízení a na základě dodatečných podkladů vyžádaných od odpůrce a výsledků vlastního šetření byla kalkulace nákladů na přístup k dodávacím schránám a souvisejícím klíčům zpřesněna. Cena klíčů od víka k dodávacím schránám byla zkalkulována tak, aby zohlednila rozdílné

pořizovací náklady jednotlivých typů klíčů. U klíčů typu FAB a Fator (dózický) byla použita cena dle skutečné účtenky za pořízení duplikátů těchto klíčů, přičemž tato cena odpovídala ceně obvyklé, zjištěné operativním průzkumem kontrolního orgánu (místní železářství a výroby klíčů, ceny na internetu a porovnáváné s průzkumem, který předložil navrhovatel na ústním jednání dne 26. 7. 2016. Jelikož u klíče typu jiný (=Ronis) nebyla doložena žádná faktura ani účtenka za pořízení, provedl kontrolní orgán vlastní průzkum k určení ceny tohoto klíče. Následně byla kalkulace klíčů zpřesněna tak, aby zohlednila rozdílné náklady, které vznikají odpůrci v souvislosti s různými formami předání duplikátů klíčů. Pořizovací ceny klíčů použité v kalkulaci odpovídají ceně klíčů uvedené v důkazu navrhovatele. Na základě těchto porovnávání nebyly zjištěny významné odchylky mezi průměrnou cenou z průzkumu navrhovatele, zjišťováním kontrolního orgánu a doloženými účtenkami odpůrce. K pořizovací ceně klíče byly připočteny náklady na zajištění vyhotovení duplikátu, tj. náklady zaměstnance odpůrce, který zajistí sběr klíčů, odvoz do zámečnictví a předání duplikátů navrhovateli.

K opakující se námitce navrhovatele, že náklady na přístup k databázím byly rozděleny pouze rovnoměrně (na tři provozovatele) a dle jeho názoru mělo být zohledněno i využívání těchto databází jednotlivými provozovateli např. dle podílu na trhu, protože podle navrhovatele jsou a nadále budou databáze nejvíce využívány odpůrcem, který z nich také generuje nejvyšší úspory při provozu, jako jediný je navíc schopen inkasovat od adresátů finanční plnění ve spojitosti s těmito databázemi, správní orgán I. stupně uvádí, že jednotlivé kroky výpočtu jsou popsány v Doplnění a že navrhovatel z něho vytrhl jen některé části. V Doplnění je uvedeno, že krácení nákladů probíhalo v několika krocích.

1. V prvním kroku správní orgán ověřil celkové náklady na Databázi, tyto náklady jsou rozepsány na stránce 5 Doplnění (náklady na technickou část) – dále jen „Celkové náklady“.
2. Celkové náklady databáze byly rozděleny podle kapacity databáze, tj. podle poměru všech záznamů v databázi a počtu aktuálně platných záznamů o službách, které souvisejí s přístupem k poštovní infrastruktuře (dosílka, odnáška, odnáška s poštovní přihrádkou a dodávací schránka) – dále jen „Celkové náklady přístupu“. Do kalkulace tedy nebyly zahrnuty náklady na informace, které se nacházejí v databázi, ale nejsou pro přístup k prvkům poštovní infrastruktury relevantní. Odpůrce vede databázi adresátů, která obsahuje údaje o zřízených službách dle formuláře „Opatření adresáta“ zveřejněného na adrese: [https://www.ceskaposta.cz/documents/10180/461522/zadost\\_opatreni.pdf/0c046afe-0cbf-422f-8809-6059cf893cd0](https://www.ceskaposta.cz/documents/10180/461522/zadost_opatreni.pdf/0c046afe-0cbf-422f-8809-6059cf893cd0). Tento formulář obsahuje deset služeb, které si adresát může zvolit. Záznam o tom, které konkrétní služby adresát má a v jakém časovém období, je pak zanesen do elektronické databáze. Podle zákona o poštovních službách mají přistupující provozovatelé nárok na přístup jen k některým z těchto služeb (dosílka, odnáška, odnáška s poštovní přihrádkou, dodávací schránka). Jedná se o čtyři služby z deseti ve zmíněném formuláři, proto do kalkulace nákladů na přístup byly zahrnuty pouze náklady související se záznamy o těchto čtyřech službách.)

3. Celkové náklady přístupu byly dále rozděleny počtem využívajících provozovatelů (3) – dále jen „Náklady na jednoho provozovatele“.

4. Náklady na jednoho provozovatele byly dále krácené podle využitelnosti údajů (o dotčených službách) pro přístup do sítě. V Doplnění k záznamu z kontroly je to uvedeno větou: „V dalším kroku se promítlo využití informací vztahujících se k dané službě jednak pro Českou poštu a jednak pro přístupující provozovatele, tzn., náklady databáze byly dále sníženy podle počtu řádků a sloupců, které jsou nezbytné pro přístup k poštovní infrastruktuře.“ Tzn., byly zohledněny jen ty informace v záznamech o předmětných čtyřech službách, které jsou potřebné pro přístup do infrastruktury, tzn. ostatní informace, které mají doplňující charakter použitelný jen pro odpůrce (např. kód objektu) nebyly do kalkulace přístupu zahrnuty.

Postupem dle bodů 1 – 4 pak byly vyčísleny náklady na jednoho přístupujícího provozovatele.

Správní orgán I. stupně zdůrazňuje, že při kalkulaci nákladů na předmětný přístup k prvkům poštovní infrastruktury bylo postupováno transparentně, postup výpočtu je popsán v provedených důkazech, tj. v Záznamu a v jeho Doplnění, a nediskriminačně tím, že cena byla kalkulována tak, aby každý provozovatel poštovních služeb platil jen za to, co je pro něj využitelné. Je třeba dále zdůraznit, že přístupující provozovatel bude platit za informaci, a ne za to, do jaké míry tuto informaci využije. Informace z databáze totiž provozovatel poštovních služeb potřebuje bez ohledu na množství doručovaných zásilek.

K návrhu navrhovatele na rozdělení nákladů databáze podle míry využití, resp. podle podílu na trhu, se v odůvodnění rozhodnutí uvádí, že oba přístupující provozovatelé deklarují dodávání poštovních zásilek do 2 kg na celé území České republiky, tedy potenciální zákazníci, kterým navrhovatel hodlá doručovat, jsou z celé ČR. Navrhovatel i odpůrce jsou v tomto rovnocennými subjekty, každý z nich potřebuje k úspěšnému doručování na celém území České republiky úplnou databázi s platnými údaji. Aktuální počet zákazníků na to nemá vliv. Z výše uvedeného tedy plyne, že není přímá souvislost mezi počtem zásilek a databází s informacemi o adresátech.

K námitce navrhovatele, že Úřad žádným způsobem nezdůvodnil, proč při kalkulaci nákladů za přístup aplikoval právě tento model, resp., jak zajistil jeho kompatibilitu s požadavky § 34 odst. 8 zákona o poštovních službách, správní orgán I. stupně uvádí, že základní principy kalkulace nákladů jsou popsány v provedeném důkazu - Záznamu ze státní kontroly str. 1 a str. 2. Z tohoto podrobného popisu je zřejmé, že součástí ceny jsou skutečně vynaložené náklady, které byly podle zásad vedení oddělené evidence nákladů a výnosů a podle schválených pravidel (viz Rozhodnutí o pravidlech) odpůrce přiřazeny na ty prvky poštovní infrastruktury, které se využívají pro přístup k poštovní infrastruktuře.

K námitce navrhovatele, že odpůrce využívá dodávací schrány i k distribuci letáků (neadresných zásilek), přesto odpůrce zároveň navrhuje, aby přístupující provozovatelé



nemohli do jeho dodávacích schrán letáky vkládat, správní orgán I. stupně uvádí, že podle § 34 zákona o poštovních službách se přístup k prvkům poštovní infrastruktury vztahuje pouze a výhradně na poskytování poštovních služeb dalšími provozovateli, jak bylo uvedeno výše. Z uvedeného ustanovení vyplývá, že správní orgán I. stupně je oprávněn rozhodnout jen o právech a povinnostech stran sporu, které se týkají poštovních služeb, neadresné zásilky (letáky) svým charakterem (nemají uvedeného konkrétního adresáta s jeho adresou) nelze proto zařadit mezi zásilky podléhající režimu zákona o poštovních službách. Podle správního orgánu I. stupně však nic nebrání tomu, aby si navrhovatel s odpůrcem dohodl možnost vkládání neadresných zásilek do dodávacích schrán.

K výroku II. rozhodnutí, týkajícího se náhrady nákladů řízení, správní orgán I. stupně uvedl, že nelze posoudit, kdo měl ve věci větší úspěch, a proto nezbyvá, než rozhodnout ve smyslu § 141 odst. 11 správního řádu tak, že se náhrada nákladů řízení žádnému účastníku řízení nepřiznává.

Proti rozhodnutí podal navrhovatel dne 19. 5. 2017, tj. v zákonem stanovené lhůtě, rozklad. Uvedl, že rozhodnutí je, stejně jako jemu předcházející řízení, pokud jde o stanovenou výši cen za přístup k předmětným prvkům poštovní infrastruktury České pošty – tj. dodávacím schránám a souvisejícím databázím, duplikátům klíčů ke stanovištím dodávacích schrán, poštovním přihrádkám, jakož i databázím adres s informacemi o adresátech, kteří požádali o dodávání na jiné než uvedeném adrese, nepřezkoumatelné, protože neobsahuje takové odůvodnění, jež by společnosti Mediaservis umožňovalo posoudit, zda jsou ceny stanoveny zákonným způsobem. Odůvodnění rozhodnutí obsahuje na mnoha místech pouze výsledky úvah správního orgánu I. stupně, nikoliv však přesný popis procesu, jakým k těmto výsledkům dospěl, a zejména skutečností (vyčíslení jednotlivých nákladových faktorů aj.), z nichž při svých úvahách vycházel. V rozhodnutí tak správní orgán I. stupně popisuje vždy pouze v obecné rovině, jak byla kalkulace provedena, resp. jak by měla být provedena, co do této bylo, resp. mělo být zahrnuto a co nikoliv (jaké faktory, veličiny atd.), konečná informace a postup, jak byl výpočet proveden, však v rozhodnutí absentuje a je vždy uvedena jen výsledná cena za dílčí službu přístupu.

Přístup k údajům poskytnutým Českou poštou, z nichž správní orgán I. stupně při kalkulaci cen vycházel, byl pak v rozporu se zákonem společnosti Mediaservis odmítnut. Argumentace tím, k jakému závěru v té či oné dílčí otázce správní orgán I. stupně došel, není řádným odůvodněním, protože nedovoluje posoudit, zda východiska správního orgánu a postup jeho úvah byl či nebyl správný. Právě na to však má účastník řízení nezadatelné právo (viz také níže). Jako zásadní vadu řízení namítá Mediaservis to, že mu nebylo umožněno se seznámit s žádnými podklady pro vydání rozhodnutí ohledně nákladů České pošty, ze kterých správní orgán I. stupně vycházel při stanovení nákladově orientované ceny. Argument o obchodním tajemství České pošty je v tomto směru naprosto lichý. Náklady České pošty nemohou být obchodním tajemstvím v tomto řízení *per definitionem*. Základní

služby musí Česká pošta poskytovat podle § 33 odst. 5 ZPSL za nákladově orientované ceny, zvýšené max. o přiměřený zisk ve výši stanovené vyhláškou, tj. 8,7%. Vzhledem k tomu, že Česká pošta má na poštovním trhu jednoznačně dominantní postavení, nemůže poskytovat ani jiné služby za podnákladové ceny, aniž by tím porušila zákon (zejména na ochranu hospodářské soutěže). Vzhledem k tomu, že ceny České pošty jsou zveřejněny a zpřístupněny každému na jejích internetových stránkách (viz ceníky České pošty) a každý si tak u každé služby může dovést výši nákladů na jednotlivé služby, nemůže být informace o nákladové struktuře České pošty nikterak konkurenčně významná, protože ani jakkoliv ocenitelná. Jediným důvodem, pro který se Česká pošta snaží utajit strukturu svých nákladů, tak může být skutečnost, že se obává postihu, pokud by vyšlo najevo, že poskytuje své služby pod svými náklady.

Správní orgán I. stupně dále nerespektuje, že je věcí svobodné vůle společnosti Mediaservis, aby se rozhodla, v jakém rozsahu bude přístup do infrastruktury České pošty vyžadovat. Není tedy možné, aby správní orgán I. stupně rozhodoval o tom, které služby přístupu společnost Mediaservis musí požadovat. Společnosti Mediaservis svědčí právo si svobodně vybrat, ve které oblasti bude a ve které nebude chtít přístup do infrastruktury České pošty, toto právo může být omezeno výhradně v případě, že nastane situace presumovaná § 34 odst. 4 ZPSL. Společnost Mediaservis považuje za zásadní uvést, že její povinnost doručovat zásilky je povinností smluvní, řídicí se smluvními ujednáními s jejími zákazníky (odesílateli), nikoliv povinností zákonnou, kterou má jen Česká pošta coby držitel poštovní licence. Je ryze obchodním rozhodnutím společnosti Mediaservis, které služby bude svým zákazníkům nabízet, protože je logické, že společnost Mediaservis požaduje v souladu s právní úpravou obsaženou v § 34 ZPSL, která společnosti Mediaservis toto právo přisuzuje, požadovat přístup jen k těm prvkům poštovní infrastruktury České pošty, jež pro své podnikání v rozsahu svých smluvních závazků potřebuje. Zákonnou povinností České pošty pak je společnosti Mediaservis takovýto přístup umožnit. Povinností správního orgánu v této souvislosti je jen a pouze vystupovat jako rozhodující orgán ve sporu mezi společností Mediaservis a Českou poštou ohledně přístupu. Správní orgán má tedy povinnost spravedlivě upravit podmínky přístupu mezi účastníky u těch prvků poštovní infrastruktury, o přístup k nimž společnost Mediaservis požádá, neexistuje však zákonná opora pro postup správního orgánu I. stupně, kterým tento autoritativně vnucuje společnosti Mediaservis, aby platila za přístup ke všem prvkům poštovní infrastruktury České pošty, o kterých se správní orgán I. stupně domnívá, že jsou způsobilé být předmětem přístupu, tedy v konkrétním případě zejména všechny databáze České pošty, nikoliv jen ty, o které má společnost Mediaservis zájem.

Správní orgán I. stupně při posuzování nákladově orientovaných cen nevychází z definice tohoto pojmu uvedeném v § 33 odst. 5 ZPSL<sup>12</sup> (přičemž právní úprava ZPSL je *lex specialis*), ale ze značně odlišné (a zastaralé) úpravy v zákoně o cenách (v tomto

kontextu se jedná o *lex generalis*). V důsledku tohoto pochybení pak správní orgán I. stupně v rámci svého rozhodnutí a tomuto předcházejícímu řízení v obecné rovině nezkontrol, resp. ani v rámci prováděných kontrol konkrétně nepřezkoumal, zda náklady byly vynaloženy "efektivně a účelně", jak stanoví právní úprava ZPSL, ale pouze, zda se jedná o "ekonomicky oprávněné náklady". Správní orgán I. stupně se tak vůbec nezabýval otázkou, zda náklady byly vynaloženy efektivně a účelně, tedy jinými slovy, zda nebylo možné požadovaného efektu (zajištění přístupu) dosáhnout jinak a levněji.

Z dikce ZPSL dále jednoznačně vyplývá, že cena, která má být hrazena přístupujícím operátorem, je pouze cenou za přístup. Navzdory tomu však Česká pošta i správní orgán I. stupně započítávají do cen za přístup i další náklady - nejen náklady za samotný přístup, ale i náklady na pořízení či údržbu jednotlivých prvků poštovní infrastruktury. Nic takového však nelze z dikce ZPSL dovodit. Cena za přístup může zahrnovat pouze ty přímé náklady, které České poště vznikají v důsledku toho, že musí umožnit přístup.

Společnost Mediaservis nesouhlasí s právním názorem správního orgánu I. stupně, že výčet prvků poštovní infrastruktury uvedený v § 34 ZPSL je taxativní, jež se promítlo do toho, že byl zamítnut návrh Mediaservisu na zpřístupnění kapacit třídění České pošty (navrhovaný bod 2.6. Dodatku č. 1 ke smlouvě o přístupu), jakož i kapacit přepravy z SPU do dep a dodacích pošt (navrhovaný bod 2.2. Dodatku č. 1 ke smlouvě o přístupu). Již z pouhého gramatického a jazykového výkladu – „*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 přihrádky, dodávací schránky, službu dosílky, službu vrácení odesílateli, službu dodání na adresy uvedené na poštovních zásilkách.*“ – jasně vyplývá, že výčet prvků poštovní infrastruktury je demonstrativní, nikoliv taxativní. V případě taxativního výčtu by musela gramaticko-jazyková konstrukce dikce ust. § 34 odst. 1 věty druhé ZPSL vypadat jinak, tato by musela jasně a *expressis verbis* indikovat, že mezi infrastrukturou patří pouze a jen vyjmenované prvky. Je také naprosto zřejmé, že poštovní infrastruktura je nadřazeným (obecným) pojmem vůči jednotlivým prvkům poštovní infrastruktury a v zákoně uvedený výčet jen pro lepší pochopení ilustruje některé její prvky, které ji mohou tvořit. O demonstrativnosti uvedeného výčtu prvků poštovní infrastruktury pak nemůže být pochyb nejspíše při teleologickém výkladu předmětného ustanovení ZPSL, jehož účelem bylo transponovat příslušnou úpravu z Poštovní směrnice. Článek 11a Směrnice uvádí výslovně, že se jedná o demonstrativní výčet nejběžnějších prvků poštovní infrastruktury, když stanoví: „ ... *pro prvky poštovní infrastruktury nebo pro služby poskytované v rámci všeobecných služeb, jako je například systém poštovních směrovacích čísel, databáze adres, poštovní přihrádky, dodávací schránky ...* “. Je přitom logické, že tento výčet může být pouze demonstrativní, neboť Směrnice je abstraktní právní normou, jež musí být transponována do národních právních řádů členských států, přičemž jako taková musí být Směrnice velmi obecná a univerzální, tak aby se dala bez větších obtíží transponovat ve

všech členských státech (jednotlivé prvky poštovní infrastruktury se v členských státech místy značně liší). I když tento ve Směrnici jasně uvedený demonstrativní výčet zákonodárce převzal jedna ku jedné do českého právního řádu bez výslovného uvedení, že se jedná o příklady, je nutno český zákon vykládat pouze a jen v souladu s evropským právem. Nelze tak z jasně deklarovaného demonstrativního výčtu výkladem činit výčet taxativní.

Správní orgán I. stupně zcela pomíjí skutečnost, že zajištění přístupu do poštovní infrastruktury České pošty pro pokud možno co nejvíce provozovatelů poštovních služeb je věcí veřejného zájmu, a to nejen z hlediska adresátů (aby nemuseli žádat o totéž u každého provozovatele zvlášť), ale zejména z hlediska veřejného zájmu na tom, aby se v tomto oboru rozvinula co největší hospodářská soutěž a došlo k omezení monopolu České pošty. Tento účel, vyplývající jak z ustanovení ZPSL (o přístupu k infrastruktuře), tak ze Směrnice, ve svých úvahách, zejména však při své činnosti coby regulátor poštovního trhu, správní orgán I. stupně nikterak nezohledňuje. O tom svědčí i fakt, že správní orgán I. stupně vydal prvoinstanční rozhodnutí více než 3 roky od zahájení řízení, přestože pravomocné rozhodnutí byl povinen vydat nejpozději do 6 měsíců od zahájení řízení. Je přitom zjevné, že se Česká pošta snaží všemi prostředky oddálit uzavření smlouvy o přístupu, protože nechce umožnit svým konkurentům rovnocennou soutěž. Konkurenti České pošty k tomu, aby této mohli účinně konkurovat, přístup k její infrastruktuře nezbytně potřebují a není v jejich silách (zejména ekonomických) vybudovat ke stávající infrastruktuře České pošty, jež je soustavně budována již několik desítek let za řádově desítky miliard korun českých, vlastní alternativní strukturu. Správní orgán I. stupně tak i přes jasně stanovenou zákonnou povinnost vůbec nerespektuje veřejný zájem a nikterak aktivně nepřispívá k vytvoření konkurenčního prostředí na českého poštovním trhu.

Rozhodnutí obsahuje na řadě míst faktická pochybení, zejména týkající se oboru ekonomie a interpretace ekonomických ukazatelů a teorií. Např. na straně 63 rozhodnutí správní orgán I. stupně uvádí, že: *„Co se týče interních nákladů, byla zkoumána na základě účetních výkazů výše mzdových nákladů na pracovníka se závěrem, že průměrná mzda zaměstnance České pošty za rok 2015 činí 21 841 Kč, což je částka nižší než průměrná mzda za celou ČR, která je za rok 2015 dle Českého statistického úřadu 28 152 Kč. Lze tedy říci, že mzdové náklady České pošty nejsou vyšší než obvyklé, neboť dosahují 77,6 % průměrné mzdy za ČR.“*. Toto porovnání průměrné mzdy zaměstnance České pošty a průměrné mzdy v celé České republice nemůže obstát, neboť správní orgán I. stupně porovnává naprosto nesrovnatelné hodnoty, resp. veličiny, které spolu navíc nikterak nesouvisejí. Ekonomicky fundamentálně chybný je závěr správního orgánu I. stupně, který oprávněnost, resp. správnost výše mzdových nákladů (coby ekonomického ukazatele) odvozuje od výše mezd zaměstnanců. Hlavním ukazatelem pro správnost a stanovení výše mzdových nákladů je zejména celková nákladová struktura, jež se odráží v ziskovosti podnikatelské činnosti, výše mzdy zaměstnanců je přitom relativně irelevantní a pouze

jedním z mnoha faktorů, v této souvislosti je rovněž třeba rozlišovat, že souhrnná výše všech mezd není rovna souhrnné výši mzdových nákladů.

Rovněž se společnost Mediaservis nemůže ztotožnit s názorem správního orgánu I. stupně prezentovaným na straně 64 rozhodnutí, dle kterého ekonomie nezná pojem záporných nákladů. Slovní spojení „záporné náklady“ nevyjadřuje nic jiného, než úsporu (jiných) nákladů, která vznikne jako efekt související s původním vynaložením nákladů v konkrétní výši, jinak řečeno se jedná o návratnost investice, přičemž konečný výnos je několikanásobně vyšší, než původně investovaná částka. Databáze České pošty, jež jsou v daném případě předmětem sporu, lze přirovnat např. k nové technologii vyvinuté v rámci automobilky Audi. Tato technologie (její vývoj a implementace) sice způsobí prvotně vysoké náklady (u Audi), z dlouhodobého hlediska a zejména s ohledem na využití této nové technologie v rámci všech automobilek patřících do koncernu Volkswagen Group (přičemž tento průměr odpovídá využití databází České pošty, jež tato využívá napříč všemi svými obchodními divizemi) tato nová technologie povede k tak značné úspoře nákladů (jež by jinak bez používání této nové technologie všem členům koncernu Volkswagen Group pravidelně vznikaly), že náklady na původní investici lze beze všeho označit za záporné, tedy přinášející úsporu přesahující výši původně vynaložených nákladů.

Na základě výše uvedeného žádá Mediaservis, aby Rada ČTÚ napadené rozhodnutí zrušila a věc vrátila k novému projednání správnímu orgánu I. stupně. Odpůrce předeslal, že další doplnění a odůvodnění rozkladu společnosti Mediaservis bude ještě následovat, a to ve lhůtě jednoho měsíce od dne podání tohoto rozkladu.

Navrhovatel svůj rozklad doplnil podáním ze dne 19. 6. 2017 (dále též jen „Doplnění“), v němž zejména uvedl, že z dikce § 34 odst. 4 ZPSL plyne, že přístup do poštovní infrastruktury odpůrce může být odmítnut jen tehdy, pokud by jeho poskytnutí ohrozilo zajištění základních služeb nebo samu poštovní infrastrukturu. Navzdory tomu správní orgán I. stupně v řadě situací odmítá přístup, který navrhovatel požaduje. Na str. 48, 2. a 1. odstavec zdola a str. 49, odst. 1 rozhodnutí správní orgán I. stupně odmítá zajistit přístup navrhovatele k databázi adresátů, kteří si pronajali poštovní přihrádky, aniž by současně požádali o tzv. odnášku (tj. o to, aby do poštovní přihrádky byly dodávány i poštovní zásilky s běžnou adresou). Správní orgán I. stupně k tomu uvádí, že mu "*není zřejmé, z jakého důvodu navrhovatel takovou databázi požaduje.*" Tento argument je však zcela irelevantní; právo navrhovatele na přístup není nikterak podmíněno tím, že správnímu orgánu I. stupně bude ozřejmáno, proč navrhovatel své právo uplatňuje. Znalost toho, kteří adresáti mají zřízeny poštovní přihrádky, je potřebná k tomu, aby do nich mohly být dodávány poštovní zásilky, které mají běžnou adresu. Takový způsob dodávání je možný, i když o něj nežádal adresát; postačuje, aby si takový způsob dodávání sjednal odesílatel. Správní orgán I. stupně své odmítnutí odůvodňuje současně i tím, že požadovaná databáze adresátů, kteří mají pronajaté poštovní přihrádky, aniž by současně požádali o odnášku, není

uvedena v § 34 odst. ZPSL jako součást poštovní infrastruktury (nejde o osoby, které požádaly o dodání na jiné než odesílatelem uvedené adrese). To je sice z formálního hlediska pravda, jenže právo na přístup k této databázi vyplývá z toho, že součástí poštovní infrastruktury jsou samy poštovní přihrádky. Aby mohl navrhovatel uplatňovat své právo na přístup k nim (jež nezávisí na tom, zda adresát požádal či nikoliv současně o odnášku), musí se v první řadě dozvědět, že vůbec existují (samozřejmě včetně toho, kdo si je zřídil). Svým rozhodnutím, že databáze takových adresátů nebude navrhovateli poskytnuta, tedy správní orgán I. stupně znemožnil navrhovateli uplatňovat své zákonné právo na přístup ke všem poštovním přihrádkám.

Na str. 43, 2. a 1. odstavce zdola a str. 44, odst. 1 rozhodnutí správní orgán I. stupně odmítá zajistit přístup k dodávání formou tzv. odnášky, a to s odůvodněním, že "maloobchodní služba odnáška" není (pokud není současně pronajata poštovní přihrádka) součástí poštovní infrastruktury. V první řadě platí, že odnáška není "maloobchodní službou", když ZPSL ani žádné služby jako maloobchodní a velkoobchodní nerozlišuje, ale jedním z alternativních způsobů dodání (namísto běžného dodání do bydliště/sídla adresáta se poštovní zásilka uloží u pošty a adresátovi se vydá na jeho žádost). Součástí poštovní infrastruktury je mj. i služba dodání; pak jsou ale její součástí všechny způsoby dodání (nikoliv jen ten, který je běžný, tj. dodání do bydliště/sídla adresáta), tedy i služba odnáška. Navíc cena za dodání, stanovená v citovaném rozhodnutí, nepočítá s dodáním formou odnášky, její výše vychází z podstatně vyšších nákladů na dodání běžným způsobem. Za této situace je proto nezbytné, aby právo požadovat dodání formou odnášky bylo doplněno alespoň dodatečně do nynějšího rozhodnutí, a to včetně samostatně kalkulované ceny za dodání tímto způsobem.

Na str. 51 poslední odstavec a str. 52 odst. 1, znovu pak i na str. 70 odst. 2 rozhodnutí správní orgán I. stupně dovozuje, že navrhovatel nemá právo na přístup do dodávacích schrán v případě, že do nich hodlá vkládat tzv. letáky. Podle správního orgánu I. stupně totiž letáky nejsou poštovními zásilkami, a tedy ani jejich dodávání není poštovní službou. Dle názoru správního orgánu I. stupně má vyplývat z toho, že "letáky nemají uvedeného konkrétního adresáta s jeho adresou", a proto jde o "neadresné zásilky". O neadresné zásilky by se však v případě letáků jednalo jen tehdy, pokud by bylo odesílatelem ponecháno zcela na vůli distributora, komu je předá (tak tomu však téměř nikdy není). Pokud tedy okruh příjemců letáků je vymezen, jde o adresné zásilky.

Správní orgán I. stupně dále odmítl požadavek navrhovatele týkající se formy předávání požadovaných databází. Při rozhodování o způsobu, jakým budou požadavky navrhovatele uspokojovány, musí správní orgán I. stupně vycházet z toho, co je účelem institutu přístupu. Ustanovení § 34 ZPSL je transpozicí článku 11a Směrnice. Cílem tohoto ustanovení je pak podle bodu 34 odůvodnění Směrnice 2008/6/ES podpora účinné hospodářské soutěže. Z uvedeného vyplývá, že při rozhodování o způsobu, jakým bude

přístup zajišťován, musí správní orgán zajistit, že věcné podmínky přístupu budou co nejlépe vyhovovat potřebám žadatelů o přístup, a věcné podmínky přístupu budou voleny tak, aby náklady na zajištění přístupu byly co možná nejnižší. Těmito principy se ovšem správní orgán I. stupně neřídí. Podle správního orgánu I. stupně nelze požadovat, aby Česká pošta zajišťovala přístup moderní a efektivní formou, jestliže ona sama postupuje v dané věci zastaralým, zbytečně nákladným způsobem. K jak chybným závěrům toto pojetí vede, lze dobře dokumentovat na případu databáze dodávacích schrán. Ty údajně vede Česká pošta ve dvou částech - v jedné jsou uvedeni adresáti, kteří používají dodávací schránky, ve druhé pak slovní popis umístění jednotlivých dodávacích schrán. Jak je vůbec možné popsat umístění dodávacích schrán, které jsou velmi často umístěny na volném prostranství mimo souvislou zástavbu, zůstává přitom záhadou. Jednoznačně popsat umístění je ve skutečnosti možné jen dvěma způsoby - zastaralým pomocí mapy a moderním pomocí GPS souřadnic. Logický požadavek navrhovatele, aby mu byla zpřístupněna databáze, která bude obsahovat jednak jména adresátů, jednak GPS souřadnice umístění jejich dodávacích schrán, správní orgán I. stupně odmítl s tím, že když takovým způsobem Česká pošta databáze nevede, není možné od ní požadovat, aby navrhovateli databáze v této podobě zpřístupnila. Jestliže však Česká pošta skutečně vede databázi dodávacích schrán tímto nesmyslným způsobem, pak je triviální věcí tyto databáze spojit. Stejně tak je triviální věcí nahradit údajný "slovní popis umístění dodávacích schrán" jejich GPS souřadnicemi.

Na str. 4, v bodech 2.2.8 a 2.3.8 správní orgán I. stupně naprosto absurdně stanovil, že poštovní zásilky, které Česká pošta převezme od navrhovatele, musí vložit do poštovních přihrádek "nejpozději ve lhůtě D+1" (tedy nejpozději příští pracovní den). Proč správní orgán I. stupně nestanovil, že tyto poštovní zásilky musí být vloženy do poštovní přihrádky neprodleně, anebo alespoň bez průtahů, to nijak nezduvodnil. Svým rozhodnutím správní orgán I. stupně zákonný přístup k poštovním přihrádkám zcela znehodnotil, protože výslovně dovolil České poště, aby dodání poštovních zásilek pocházejících od navrhovatele záměrně zpožďovala, a to až o 2 pracovní dny.

Ke způsobu stanovení ceny za přístup navrhovatel dále uvádí, že náklady, které se do ceny za přístup zahrnují, jsou náklady na přístup, tedy jinými slovy, náklady České pošty, které jsou vyvolány tím, že poskytuje přístup. Podle tvrzení správního orgánu I. stupně z bodu 34 odůvodnění Směrnice 2008/6/ES vyplývá, že náklady na pořizování a údržbu prvků poštovní infrastruktury mají být v zájmu účinné hospodářské soutěže sdíleny. To však ani vzdáleně není pravda. Možnost sdílení nákladů není v bodě 34 odůvodnění zmiňována v souvislosti s cílem podporovat účinnou hospodářskou soutěž, nýbrž v případech, kdy existuje několik poskytovatelů všeobecných služeb s regionálními poštovními sítěmi (tj. zejména u rozlehlejších států), mezi kterými je účelné zajistit jejich interoperabilitu. Česká republika v souladu se svým oprávněním vyplývajícím ze Směrnice v ZPSL stanovila, že se nějaká úhrada bude platit, do ceny však budou zahrnuty pouze náklady za přístup, nikoliv

však již i náklady na pořízení a údržbu databází nebo dodacích schrán. Česká pošta jako vysoce dominantní provozovatel (sám ČTÚ udává, že má podíl na trhu přes 95 %) má mnohem výhodnější pozici na trhu než ostatní, velmi malí provozovatelé. Tohoto postavení pak Česká pošta nabyla bez vlastní zásluhy (díky výjimečnému postavení podle dřívější právní úpravy) a na konto finančních prostředků, které do jejího podnikání vložit stát. Institut přístupu do sítě má pak za cíl alespoň v určitém rozsahu nevýhody ostatních provozovatelů kompenzovat a umožnit jim tak alespoň v určitém rozsahu hospodářskou soutěž, což je pochopitelně ve veřejném zájmu. Náklady, které Česká pošta vynakládá buď na pořizování a údržbu databází, anebo na pořizování a údržbu dodávacích schrán, se jí přitom mnohonásobně vrátí na úsporách nákladů na dodání, které umožňuje alternativní způsob dodání ve srovnání s běžným dodáním do bydliště/sídla adresáta. Není rozumný ekonomický důvod, aby České poště ještě její konkurenti formou příspěvků na pořízení a údržbu databází dále zvyšovali její už tak značný zisk. I v hypotetickém případě, že by podmínky, za nichž je z rozhodnutí zákonodárce Česká pošta povinna zpřístupnit svou infrastrukturu, byly pro ni nespravedlivou finanční zátěží, nebylo by možno řešit situaci tak, jak správní orgán prosazuje. V takovém případě by se totiž nespravedlivá finanční zátěž kompenzovala formou čistých nákladů; právě k tomu účelu institut čistých nákladů podle právní úpravy EU i podle ZPSL slouží.

Na str. 55 v odst. 5 rozhodnutí správní orgán I. stupně dovozuje, že navrhovatel musí v ceně za přístup uhradit náklady na pořízení databází souvisejících s umístěním dodávacích schrán, a to proto, že takovou databázi Česká pošta dosud nemá (byť si již začala pořizovat). Databázi umístění dodávacích schrán však musí mít Česká pošta přinejmenším ze dvou důvodů. V první řadě platí, že dodávací schránky jsou majetkem České pošty, a proto už z účetních a inventárních důvodů musí Česká pošta vést evidenci toho, kde je umístěn (tím spíše pak proto, že Česká pošta hospodaří s majetkem státu). Za druhé pak platí, že databázi umístění těchto schrán potřebuje i sám Úřad pro účely dohledu na činnost České pošty ve smyslu § 37 odst. 1 ZPSL. Jak z dikce § 3 odst. 2 písm. d) ZPSL vyplývá, dodávání do dodávacích schrán není dodáním na adresu fyzické či právnické osoby. Pokud se tedy dodává do dodávacích schrán, jde o výjimku podle § 16 odst. 1 písm. a) a b) vyhlášky č. 464/2012 Sb. Podle § 25 písm. c) vyhlášky č. 464/2012 Sb. si pak lze u každé provozovny podílející se alespoň částečně na zajišťování základních služeb (těch musí být minimálně 3200) vyžádat informaci o případech, kdy se postupuje podle § 16 odst. 1 písm. a) a b), tedy jinými slovy, mj. i o případech, kdy se dodává do dodávací schránky. Taková informace musí být navíc zveřejněna podle § 26 písm. a) vyhlášky č. 464/2012 Sb. i na internetových stránkách České pošty. Skutečnost je taková, že Česká pošta svou povinnost neplní. Jak uvádí sám správní orgán I. stupně; na svých internetových stránkách zveřejnila databázi pouhých 92 míst, přičemž jen u 38 z nich se dodává do dodávacích schrán. Prý jen proto, že databáze neexistuje.



Správní orgán I. stupně se dále dle navrhovatele dopustil porušení ZPSL v souvislosti s neplněním požadavku na posouzení efektivnosti a účelnosti nákladů zahrnovaných do cen za přístup. Nákladově orientovanou cenou se podle § 33 odst. 5 ZPSL rozumí cena, která zahrnuje efektivně a účelně vynaložené náklady, jakož i přiměřený zisk. Tato cena se pak stanovuje tak, aby zajistila návratnost investic v přiměřeném časovém období a zohlednila příslušná rizika. Správní orgán I. stupně postupuje tak, jako by se nákladově orientovanou cenou rozuměla cena, která zahrnuje "ekonomicky oprávněné náklady". Úřad si navíc v § 1 odst. 3 své vyhlášky č. 465/2012 Sb. vytvořil vlastní definici ekonomicky oprávněných nákladů, která se významně liší od definice tohoto pojmu v § 2 odst. 7 písm. a) zákona o cenách. V té souvislosti je třeba dodat, že vyhláška č. 465/2012 Sb. upravuje způsob vedení evidence nákladů České pošty. V důsledku toho, že vyhláška nahradila zákonný pojem "efektivně a účelně vynaložené náklady" odlišným pojmem "ekonomicky oprávněné náklady" (který je navíc definován jinak než v zákoně o cenách), v evidenci nákladů se tak - namísto toho, aby se v ní evidovaly "efektivně a účelně vynaložené náklady" - evidují "ekonomicky oprávněné náklady". V důsledku toho je celá evidence České pošty, ze které správní orgán I. stupně vycházel, v zásadě nezpůsobilá k tomu, aby se z ní čerpalo při kalkulaci nákladově orientovaných cen.

O tom, že efektivnost a účelnost nákladů není vůbec brána v úvahu, svědčí například tzv. "cena za obsluhu na poště" ve výši 15,46 Kč za jednu převzatou "dávku zásilek". Tento náklad odůvodňuje správní orgán I. stupně na str. 43, odst. 1 a 2, str. 56, odst. 3 až 5 a str. 63, poslední odstavec rozhodnutí tak, že tato cena zahrnuje náklady na úkony pracovníka České pošty spočívající v tom, že od pracovníka navrhovatele převezme poštovní zásilky určené ke vložení do poštovních přihrádek a ty pak sám odnese na místo, kde jsou poštovní přihrádky. Takové náklady ovšem nejsou vynaloženy efektivně a účelně, a proto je nelze zahrnout do nákladově orientované ceny. Snadno lze totiž zajistit, aby žádné náklady nevznikaly. Nic nebrání tomu, aby pracovník navrhovatele odnesl předmětné poštovní zásilky do místa v zázemí, kde se nachází poštovní přihrádky, za dozoru zaměstnance České pošty sám. Navrhovatel pro pořádek jen dodává, že žádné přírůstkové náklady v důsledku toho, že onen pracovník České pošty doprovodí pracovníka navrhovatele na vzdálenost v řádu desítek metrů, nevznikají, protože mzdové náklady na takového pracovníka jsou fixní a nijak je neovlivní, pokud namísto jiné činnosti či nečinnosti vynaloží nepatrnou část svého pracovního času na doprovod. Jde o ukázkou toho, jak se Česká pošta snaží uměle zvyšovat náklady na přístup, a to i za situace, kdy se takové pojetí dostává do rozporu se zdravým rozumem. Správní orgán I. stupně se vůbec nezabýval tím, zda by náklady vykazované Českou poštou nemohly být nižší.

Správní orgán I. stupně uvádí, že do ceny zahrnul poměrnou část nákladů podle podílu navrhovatele na trhu listovních zásilek. Není však uveden žádný údaj, kolik tento podíl činil, ani to, jaké jsou celkové výdaje na opravy a údržbu, z nichž podíl navrhovatele

vypočetl. Správní orgán I. stupně sice obšírně popisuje, které dokumenty ke zjištění podílu na trhu použil, kolik však jím vypočtený podíl činil, to již neuvádí.

Správní orgán I. stupně dále vycházel z úvahy, že náklady na opravy a údržbu schrán jsou vyvolány tím, že jsou otevírány, aby do nich mohly být vloženy (a následně adresátem vyňaty) poštovní zásilky. Tato úvaha je ovšem chybná. Opravy a údržba schrán jsou nezbytné jednak kvůli tomu, že je někdo poškodí (nevhodným zacházením, vandalismem apod.), jednak kvůli tomu, že jsou vystaveny povětrnostním vlivům, takže po určité době jejich materiál ztratí své původní vlastnosti, a proto musejí být vyměněny za nové. Tyto náklady tedy neměly být do ceny za přístup zahrnuty vůbec, jiným slovy, do ceny za přístup neměla být částka 0,73 Kč měsíčně zahrnuta.

Na str. 56, odst. 1 a 2 rozhodnutí popisuje správní orgán I. stupně, jak dospěl k cenám za pořízení duplikátu klíče od víka stanoviště s dodávacími schránkami (bod 1.1 ceníku). Z jeho vyjádření vyplývá, že tyto ceny byly kalkulovány tak, že k pořizovací ceně klíče byla připočtena částka 43,83 Kč. Tato částka má pak odpovídat "nákladům na pořízení duplikátu" (včetně režie a ziskové přírážky). Jak k této nepřiměřené výši správní orgán I. stupně dospěl, to už nevysvětluje. Žádné náklady na pořízení duplikátu navíc ve skutečnosti nebudou vynakládány. Triviální úkony potřebné ke koupi duplikátu klíče budou vykonávány v rámci běžné pracovní náplně příslušného pracovníka, jehož mzda patří do fixních nákladů. Tyto náklady nijak neovlivňuje, zda je či není poskytován přístup. Uvedené ceny byly pak ještě zvýšeny o 21,24 Kč pro případ, že si klíče navrhovatel vyzvedne na centrále České pošty v Praze. Podle správního orgánu I. stupně jde o "náklady na odeslání klíčů z dodejen a dep formou cenného psaní". Ve skutečnosti však žádné takové náklady vynaloženy nejsou, protože ke styku mezi centrálou a provozovny používá Česká pošta tzv. služební zásilky, za které se žádné ceny pochopitelně neúčtují. Náklady na přepravu a dodávání služebních zásilek jsou rozpočítány do nákladů na poskytování běžných poštovních služeb, přičemž s výjimkou případů, v nichž by služebních zásilek byl mimořádně velký počet, nemají na náklady České pošty dokonce vůbec žádný vliv.

Na str. 57, odst. 1 rozhodnutí správní orgán I. stupně vysvětluje, jak dospěl k závěru, že cena za vložení jedné poštovní zásilky do poštovní přihrádky je 1,13 Kč. Tato cena je ovšem nereálně vysoká. Ve skutečnosti vyžaduje tento úkon zhruba 5 sekund času (běžná výkonnost pracovníků při ručním třídění zásilek do přihrádek či tzv. třídnic je 1000 zásilek za hodinu). Příčinou je zjevně nereálně vysoká spotřeba práce; pokud se vyjde z reálného času potřebného na tento úkon, cena 1,13 Kč by znamenala, že třídící pracovník má hodinovou mzdu přes 800,- Kč, což je částka mimo ekonomickou realitu.

Na str. 57, odst. 3 až str. 58, odst. 7 rozhodnutí správní orgán I. stupně podrobně popisuje principy, z nichž vychází kalkulace cen v bodě 3 ceníku - ceny databáze 224.024,- Kč a ceny za vytvoření či aktualizaci jednoho záznamu 9,28 Kč. V tomto obšírném popisu však není jediný číselný údaj, který by umožnil posoudit, jak konkrétně správní orgán

I. stupně k oběma udávaným částkám došel. Takový postup je přitom v přímém rozporu s § 68 odst. 3 správního řádu. Správní orgán I. stupně se na více místech rozhodnutí (např. str. 53, odst. 5) dovolává toho, že je podle § 36a odst. 1 písm. d) ZPSL orgánem, který vykonává kontrolu cen za poštovní služby a za přístup k poštovní infrastruktuře. Z toho pak správní orgán I. stupně dovozuje, že je plně v jeho kompetenci rozhodnout, zda ceny jsou či nejsou nákladově orientované. V tomto řízení však správní orgán I. stupně vystupuje ve zcela odlišné roli. V tomto řízení je jeho zákonnou povinností stanovit objektivně správné ceny, nemůže tak vystupovat jako kontrolující cenový orgán. Správní orgán I. stupně je pak povinen důkazy správnosti svého rozhodnutí uvést sám od sebe už do jeho odůvodnění. V naprostém rozporu se základními zásadami právního státu je pak názor správního orgánu I. stupně na str. 60, odst. 1 rozhodnutí, podle něhož navrhovatel nemá žádné právo ověřovat správnost kalkulace cen. Kontrolu provedl správní orgán I. stupně a jeho závěr, že ceny jsou nákladově orientované, je pak prý "relevantním podkladem" i pro toto správní řízení. Tento svérázný výklad fakticky znamená, že správní orgán I. stupně si osobuje právo kontrolovat sám sebe. To, že svou povinnost stanovit nákladově orientované ceny splnil, prokazuje tak, že prohlásí, že ceny jsou nákladově orientované. Správní orgán I. stupně sice tvrdí, že provedl kontrolu správnosti cen, ve skutečnosti tomu tak však není. Údajná kontrola cen spočívá ve skutečnosti pouze v tom, že si správní orgán I. stupně od České pošty vyžádá údaje, jež se týkají jí provedené kalkulace cen. Z toho, že v rozhodnutí (v přímém rozporu se správním řádem) je postup kalkulace uveden jen slovně, anebo je v rozhodnutí uveden dokonce jen výsledek kalkulace, se jeví, že dokonce ani sám správní orgán I. stupně neví, jaký byl přesný postup kalkulace cen, a pokud mu tato skutečnost je známa, tak ji bez zákonného důvodu nezpřístupnil společnosti Mediaservis. Cenová kontrola navíc (viz § 14 odst. 2 písm. b) zákona o cenách) spočívá v něčem zcela odlišném: v ověřování správnosti podkladů pro kalkulaci cen. Účelem cenové kontroly je ověřit, že údaje použité pro kalkulaci cen odpovídá ekonomické realitě, že pravdivě zobrazují skutečné ekonomické procesy. Takovou kontrolu ovšem správní orgán I. stupně (resp. správní úřad jako celek) nikdy neprovedl (odhlédnuto od toho, že ani taková kontrola bez zkoumání efektivity a účelnosti nemůže naplnit účel § 34 odst. 5 a 8 ZPSL – viz výše).

Na řadě míst správní orgán I. stupně argumentuje tím, že udávané náklady musejí být správné, protože vycházejí z auditované oddělené evidence nákladů a výnosů (viz např. str. 54 odst. 4 rozhodnutí). To je ovšem nepodložený argument. Evidence nákladů a výnosů je vedena ve zcela odlišné struktuře (mnohem hrubší), než která je potřebná pro zjištění nákladů, jež mají být zahrnuty do kalkulované ceny. Tato evidence je použitelná nanejvýš pro zkoumání, zda celkové náklady za určitou skupinu služeb odpovídají celkovým výnosům za tuto skupinu služeb. Oddělená evidence nákladů je sice auditována, ani kontrola auditora však nemá povahu cenové kontroly, tedy kontroly, zda údaje v evidenci odpovídají ekonomické realitě. Zásadní roli v členění nákladů podle jednotlivých skupin služeb hrají tzv.

alokační klíče, jejichž úkolem je vyjadřovat, jak se reálně podílejí jednotlivé skupiny služeb na vzniku společného nákladu. Správnost těchto klíčů však auditor (vcelku pochopitelně) neověřuje. Pokud jsou totiž alokační klíče stanoveny nesprávně, obraz o nákladech na určitou službu je zkreslen (což má závažné negativní důsledky jak z hlediska dodržení povinnosti nákladové orientace cen, tak i z hlediska hospodářské soutěže na tomto trhu). Právě proto je správnosti alokačních klíčů věnována taková pozornost - přesná pravidla jsou dokonce výslovně stanovena v článku 14 Směrnice. Tato jednotná pravidla musí být tedy dodržována v celé Evropské unii.

Podle § 34 odst. 5 ZPSL je správní orgán povinen rozhodnout tento spor tak, aby jeho rozhodnutí nabylo právní moci nejpozději do 4 měsíců. Tímto svým zákonným povinností však ČTÚ nedostál. Namísto toho, aby bez zbytečných průtahů vydal požadované rozhodnutí, řízení vedl po dobu více než tří let takovým způsobem, jako by snad účelem řízení byla mediace sporu mezi oběma stranami. V té souvislosti je třeba uvést, že vydání rozhodnutí v této lhůtě není až tak složité. Správní orgán I. stupně měl nejprve identifikovat, v jakém rozsahu si navrhovatel přístup přeje, ověřit, že na přístup v tomto rozsahu má (ve smyslu § 34 odst. 1 a 4 ZPSL) právní nárok, a poté stanovit, jaké věcné a cenové podmínky budou při poskytování přístupu platit. Dodatek ke smlouvě, který je výsledkem celého řízení, má ostatně (pomineme-li jeho záhlaví) jen zhruba 4 stránky. V důsledku této "mediace" se totiž navrhovatel ocitl v tísní vyvolané chybějícím přístupem. Stalo se tak vinou správního orgánu I. stupně, který ignoroval svou zákonnou povinnost zajistit navrhovatelem požadovaný přístup co nejdříve. Pokud tedy navrhovatel v průběhu výměny stanovisek připustil možnost, že by v zájmu toho, aby bylo konečně vydáno rozhodnutí, přistoupil na nějaký ústupek, nešlo o projev jeho svobodné vůle. Navrhovatel se nedomohl očekávaného rozhodnutí ani poté, co dne 9. 6. 2016 podal stížnost na průtahy v řízení. Svým rozhodnutím ze dne 4. 8. 2016 totiž odvolací orgán (Rada ČTÚ) rozhodl, že k průtahům nedošlo - navzdory tomu, že v té době byla zákonná lhůta pro rozhodnutí překročena už o více než 3 roky. Rada ČTÚ současně uložila správnímu orgánu I. stupně, aby rozhodl do 31. 12. 2016. Na dokončení řízení, které se v té době táhlo už třetí rok, tedy druhoinstanční orgán poskytl prvoinstančnímu orgánu delší lhůtu, než byla zákonem stanovena pro pravomocné ukončení celého řízení. Stanovenou lhůtu ovšem prvoinstanční orgán ani vzdáleně nedodržel - termín stanovený Radou ČTÚ překročil o více než další 4 měsíce. Naprostou absurditu této situace pak jen podtrhuje fakt, že i toto rozhodnutí (učiněné údajně na základě vlastního uvážení správního orgánu) ve skutečnosti vychází z názorů, které v průběhu řízení uplatňovala Česká pošta. Správní orgán I. stupně dokonce převzal od České pošty zcela nepodložené právní pojetí, jež je v naprostém rozporu s právním řádem. Z uvedeného tak jasně vyplývá, že napadené rozhodnutí nenaplnuje vůbec základní požadavky kladené na činnost správních orgánů správním řádem.

Proti rozhodnutí podal rozklad rovněž odpůrce, a to dne 19. 5. 2017, tj. v zákonem

stanovené lhůtě. Uvádí, že správní orgán I. stupně na stranách 39 až 41 rozhodnutí vysvětluje, že smyslem přístupu k databázi s informacemi o adresátech, kteří požádali o dodávání na jiné než odesílateli uvedené adrese a o jejich nových adresách, je podle jeho názoru vyhovění očekávání adresáta, který očekává, že do poštovní přihrádky nebo dodávací schránky mu budou dodávány všechny poštovní zásilky bez rozdílu, který provozovatel poštovních služeb jejich dodání zajišťuje. Přístup do sítě tak na tomto místě supluje projev vůle adresáta, který by musel činit vůči jednotlivým provozovatelům poštovních služeb. Odpůrce je přesvědčen, že tuto vůli adresáta nelze předpokládat jako fakt. Skutečnost, že si někdo zřídí u odpůrce dodávací schránku nebo odnášku z poštovní přihrádky, neznamená, že očekává, že do této dodávací schránky nebo poštovní přihrádky budou doručovat jemu určené zásilky všichni poštovní provozovatelé. Toto očekávání adresát nepochybně nemá již z toho důvodu, že takto poskytování poštovních služeb v České republice nikdy nefungovalo. Smyslem zákona bylo uspořit čas a energii adresáta, který se v případě svého přestěhování nemusí starat o to, aby informoval všechny provozovatele poštovních služeb o své nové adrese. Novou adresou tu však vždy byla míněna skutečná adresa jeho pobytu nebo sídla, nikoli adresa poštovní přihrádky, pošty, z níž má zřízenou odnášku nebo dodávací schránku. Tato povinnost se tudíž vztahuje výhradně na informace o dosílce. Databáze s informacemi o adresátech, kteří požádali o dodávání na jiné než odesílateli uvedené adrese a o jejich nových adresách, má obsahovat pouze údaje o adresátech, kteří požádali odpůrce o tzv. dosílku, resp. dodání v jiném místě, než uvedeném v poštovní adrese, jak je tato služba definovaná v § 19 Vyhlášky. Tento pojem nezahrnuje databázi dodávacích schrán, ani odnášku. V případě dodávacích schrán jakož i v případě odnášky se nejedná o případ dodávání na jiné než odesílatelům uvedené adrese, tím méně o dodávání na nové adrese adresáta. Dodávání do dodávací schránky je podle Vyhlášky jeden z možných způsobů dodávání zásilky (viz § 16 odst. 3 písm. a)) a tento způsob přitom výslovně odlišuje od dodání zásilky na jinou adresu, než je uvedená na poštovní zásilce, zmiňuje § 16 odst. 3 písm. b) Vyhlášky. Dohoda o dodávání do dodávací schránky je dohodou o způsobu dodávání, nikoliv dohodou o dodávání na jiné než odesílateli uvedené adrese. Ani v případě odnášky se nejedná o případ dodávání na jiné než odesílatelům uvedené adrese. V případě odnášky jsou ukládány poštovní zásilky nebo poukázané peněžní částky u dohodnuté provozovny, aniž by byl učiněn pokus o jejich dodání na adresu adresáta (viz § 20 Vyhlášky). Nejedná se tedy o dodání na jiné než odesílatelům uvedené adrese, ale o případ, kdy nemusí být učiněn pokus o dodání na adresu adresáta. Navrhovatel tudíž nemá nárok na informace o osobách, které mají uzavřenu s odpůrcem dohodu o odnášce. Nejedná se totiž o informace o adresátech, kteří požádali o dodání na jiné než odesílateli uvedené adrese a o jejich nových adresách, ale o informace o adresátech, kteří požádali odpůrce, aby ukládal jim určené zásilky do poštovní přihrádky bez pokusu o jejich dodání na jejich adrese. Správní orgán I. stupně sice na straně

39 uvádí, že pojem databáze adres s informacemi o adresátech, kteří požádali o dodávání na jiné než odesílateli uvedené adrese a o jejich nových adresách je třeba vykládat z jazykového i logického významu tak, že novou adresou je jakékoliv místo, které lze jednoznačně určit jako místo, kam má být zásilka nově dodána, ve skutečnosti však žádný jazykový ani logický výklad nenabízí. Jazykový výklad příslušného ustanovení zákona naopak zcela jednoznačně svědčí ve prospěch argumentů odpůrce. Zákon hovoří o přístupu k databázi s informacemi o adresátech, kteří požádali o dodávání na jiné než odesílateli uvedené adrese a jejich nových adresách. Těžko by kdokoliv za svou novou adresu označil místo, kde je umístěna poštovní přihrádka, pošta nebo dodávací schránka. V případě dodání zásilky vložené do dodávací schránky ani v případě dodání zásilky uložené na poště z důvodu sjednání odnášky nejde o změnu místa dodání, ale o změnu způsobu dodání (kdy z vůle adresáta není učiněn pokus o dodání na jeho adrese, ale zásilka je rovnou uložena na sjednaném místě). Uložení zásilky v poštovní přihrádce nebo v dodávací schráně je rovno uložení zásilky na poště z důvodu neúspěšného pokusu o dodání, kdy nepochybně rovněž nelze hovořit o změně adresy adresáta.

Správní orgán I. stupně nerozhodl o předmětu sporu, tak, jak byl vymezen stranami sporu v rámci správního řízení. Mezi stranami sporu existovala shoda na předání databázi prostřednictvím SFTP. Sporná zůstávala de facto pouze cena. Přesto správní orgán I. stupně rozhodl o předání způsobem, který nepožadovala ani jedna ze stran sporu. Správní orgán I. stupně k tomu na straně 47 rozhodnutí uvedl, že nedošlo mezi stranami sporu ke shodě v nově uplatněných podmínkách předání databázi prostřednictvím SFTP Protokolu na úložiště zřízené navrhovatelem, a to jak v četnosti předávaných databází (nově navrhovatel požadoval, aby mu odpůrcem nebyla byla další celá databáze - se všemi údaji o „nových adresách“ - předávaná denně, ale jen na základě jeho požadavku na předání konkrétní dílčí databáze), tak i v otázce ceny, proto i z tohoto důvodu nemohl požadovanou změnu akceptovat. Pokud nedošlo mezi stranami sporu ke shodě v otázce ceny, měl správní orgán I. stupně spor rozhodnout. To je úkolem správního orgánu podle § 34 zákona o poštovních službách. Správní orgán I. stupně naopak není oprávněn neakceptovat shodné návrhy stran sporu, které jsou pro něj z hlediska vymezení předmětu sporu závazné.

Rozhodnutí správního orgánu I. stupně je pro vnitřní rozpornost nepřezkoumatelné v části, v níž správní orgán I. stupně rozhodl o povinnosti odpůrce předat navrhovateli databázi s informacemi o adresátech, kteří požádali o dodávání na jiné než odesílateli uvedené adrese v rámci služby dosílka a služby odnáška, která zahrnuje i identifikační číslo osoby žadatele. Na straně 48 pak výslovně uvádí: *„Jak bylo uvedeno již výše, nelze uložit odpůrci povinností v širším rozsahu, než potřebuje a využívá pro vlastní potřebu, což je případ doplnění GPS souřadnic k jednotlivým dodávacím schránám. Správní orgán se domnívá, že odpůrce zajisté zpřístupní databázi dodávací schrán s GPS souřadnicemi jejich umístění, až ji bude mít zpracováno, neboť by bylo nedůvodné aktualizovat a vést 2 odlišné*

*databáze o umístění dodávacích schrán, jednu se slovním popisem a druhou s GPS souřadnicemi. Ze stejného důvodu nelze odpůrci uložit povinnost doplnit do databáze adresátů, kteří mají uzavřenu dohodu o dodávání do dodávacích schrán, identifikační číslo takové osoby, pokud ho ve své databázi odpůrce nevede pro své účely.“*

Rozhodnutí správního orgánu I. stupně je pro vnitřní rozpornost nepřezkoumatelné rovněž v části, v níž správní orgán I. stupně rozhodl o povinnosti odpůrce předat databázi osob, které mají sjednanu odnášku z poštovní přihrádky, která zahrnuje i identifikační číslo osoby žadatele. Odpůrce takové údaje ve svých databázích neneviduje a ani je k ničemu nepotřebuje. Odpůrci nemůže být uloženo, aby v rámci zajišťování přístupu k jeho infrastruktuře tuto infrastrukturu přepracovával či rozšiřoval. Zákon odpůrci v žádném případě neukládá vytvářet pro účely přístupu do sítě databáze ve vyšší kvalitě, než v jaké je využívá pro vlastní potřebu.

Správní orgán I. stupně na straně 43 rozhodnutí uvádí, že předpokládá, že navrhovatel doplní na zásilku určenou do poštovní přihrádky číslo příslušné poštovní přihrádky adresáta dle předané databáze a takto upravenou ji předá pracovníkovi příslušné pošty. Odpůrce s tímto postupem zcela souhlasí, avšak namítá, že tato povinnost musí být výslovně zakotvena v bodě 2.2 a 2.3 dodatku. V opačném případě bude tato povinnost zcela nevynutitelná. Je přitom zřejmé, že vložení zásilky do poštovní přihrádky je pro odpůrce o poznání méně náročné v situaci, kdy bude číslo poštovní přihrádky na zásilce uvedeno. Pokud tedy správní orgán I. stupně při kalkulaci ceny vycházel ze skutečnosti, že číslo přihrádky bude na zásilce uvedeno, musí být tato povinnost navrhovateli výslovně uložena.

Správní orgán I. stupně na straně 50 rozhodnutí dospěl k závěru, že není nutno trvat na povinnosti navrhovatele rozlišovat a označovat zásilky určené do poštovních přihrádek způsobem podle dosud platné smlouvy o přístupu. K tomuto rozhodnutí správní orgán I. stupně dospěl přesto, že navrhovatel proti odpůrcem požadovanému způsobu označování zásilek nic nenamítal (viz také strana 31 napadeného rozhodnutí). Správní orgán I. stupně tedy rozhodl o otázce, která nebyla mezi stranami sporná, resp. rozhodl o této otázce způsobem, který nepožadovala ani jedna ze stran sporu. Správní orgán I. stupně na straně 50 rozhodnutí uvádí, že se u těchto zásilek nepředpokládá, že by pracovníci odpůrce na příslušné poště po jejich vložení do poštovní přihrádky s nimi dále nějak nakládali, neboť se nejedná o jejich zásilky. Správní orgán I. stupně zde ovšem zcela pomíjí důsledek svého rozhodnutí, neboť s ohledem na skutečnost, že podle napadeného rozhodnutí tyto zásilky nemusí nést žádné znaky odlišující je od jiných zásilek, nebude odpůrce schopen je od jiných zásilek odlišit. Odpůrce se zásilkami uloženými v poštovní přihrádce nakládá v řadě různých situací. Typicky v případě úmrtí adresáta nebo zrušení poštovní přihrádky. Na tuto skutečnost odpůrce v průběhu správního řízení opakovaně upozorňoval, správní orgán I. stupně se však s těmito argumenty vypořádal prostým konstatováním, že nepředpokládá, že by pracovníci odpůrce na příslušné poště po jejich vložení do poštovní přihrádky s nimi

dále nějak nakládali. To, že tento předpoklad neodpovídá skutečnosti, je zřejmé. Jelikož se nejedná o zásilky dodávané odpůrcem, nemá odpůrce právo tyto zásilky prodat ani zničit. Pokud tak učiní v domnění, že se jedná o jeho zásilky, bude vystaven do situace, kdy bude rozhodnutím správního orgánu I. stupně nepřímo donucen k porušení zákona. Zároveň budou v důsledku neoznačení zásilek odpůrci vznikat nedůvodné škody. Adresát, který má zřízení poštovní přihrádky, může kdykoliv požádat o dodání uložených zásilek zdarma na jeho adresu. Cena dodání je standardně zahrnuta v ceně služby hrazené odpůrci odesílatelem. V případě zásilek předaných navrhovatelem však tato cena uhrazena nebude. Vzhledem k tomu, že zásilky nebudou označeny způsobem, z něhož bude odpůrce schopen rozpoznat, že se jedná o zásilky předané v rámci přímého přístupu k poštovním přihrádkám, nebude schopen rozpoznat ani to, že cena za dodání těchto zásilek na adresu adresáta nebyla nikým uhrazena.

Odpůrce trvá na tom, že nemůže umožnit navrhovateli přímý přístup k dodávacím schránám s ohledem na svou povinnost chránit poštovní tajemství (§ 16 zákon o poštovních službách) a na povinnost neumožnit nakládání se zásilkou jiné osobě (§ 7 odst. 1 zákona o poštovních službách). Odpůrce souhlasí s tím, že § 16 zákona o poštovních službách platí pro všechny provozovatele poštovních služeb, to ale neznamena, že si jednotliví provozovatelé poštovních služeb mohou navzájem volně zpřístupňovat informace chráněné poštovním tajemstvím. To je možné pouze za předpokladu, že se jiný provozovatel poštovních služeb přímo podílí na dodání konkrétní poštovní zásilky. Ačkoliv je navrhovatel rovněž provozovatelem poštovních služeb, neznamena to, že by tato skutečnost odpůrce opravňovala k zpřístupnění poštovního tajemství týkajícího se zásilek, adresátů a odesílatelů, s nimiž nemá navrhovatel nic společného, tím méně ke zpřístupnění jednotlivých poštovních zásilek způsobem, který by pracovníkům navrhovatele umožnil neomezené nakládání s těmito zásilkami. Provozovatel poštovních služeb a jeho pracovníci jsou tedy nositeli poštovního tajemství pouze ve vztahu k zásilkám, na jejichž dodání se podílí (ve vztahu k poštovní službě, kterou poskytovali nebo poskytují), nikoli ve vztahu k jakýmkoliv poštovním zásilkám. Pokud existuje více způsobů zajištění přístupu do sítě (přímý nebo nepřímý přístup), musí být zvolen ten, který nezasahuje do ostatních zákonem chráněných práv, resp. minimálně ten, který nevede k naplnění skutkové podstaty správního deliktu podle zákona o poštovních službách. V případě požadavku, aby se zásilkou nemohl nakládat nikdo jiný než odesílatel a provozovatel zajišťující dodání zásilky podle § 7 zákona o poštovních službách, zákon žádnou výjimku podobnou té v § 16 odst. 6 nezná. I v tomto případě tak umožnění přímého přístupu k dodávacím schránám znamená volbu řešení, které naplňuje skutkovou podstatu správního deliktu. Umožnění přímého přístupu do dodávacích schrán třetím osobám představuje ohrožení činností související s poskytováním a zajišťováním základních služeb, které jsou obsaženy v poštovní licenci odpůrce. Jedná se tak o případ, kdy je odpůrce oprávněn odmítnout umožnění přístupu k poštovní infrastruktuře



podle § 34 odst. 4 zákona o poštovních službách. Ohrožen je především zájem na zajištění úředního doručování písemností. Pokud mají do dodávací schránky vedle adresáta a odpůrce přístup třetí osoby, může adresát kdykoliv zpochybnit dodání zásilky nebo výzvy k vyzvednutí uložené poštovní zásilky a tím vyloučit účinky doručení úřední písemnosti. Rozhodnutí tak může mít dalekosáhlé dopady na činnost soudů a správních orgánů. Odpůrce je z výše uvedených důvodů přesvědčen, že jediným právně konformním způsobem zajištění přístupu k dodávacím schránkám je nepřímý přístup, tedy předání zásilek určených do dodávacích schránek navrhovatelem odpůrci k jejich dodání do dodávací schránky, tedy způsobem, kterým je přístup k dodávacím schránkám zajišťován dosud.

Odpůrce nesouhlasí s povinností předat navrhovateli v případě výměny zámku klíč k vyměněnému zámku bezúplatně stanovené v bodu 2.4.6 Dodatku. K výměně zámků dochází i v důsledku jejich přirozeného opotřebení, není důvod, proč by v takovém případě měl náklady na výrobu nového klíče vyvolanou objektivními důvody nést pouze odpůrce. Odpůrce souhlasí s bezplatným poskytnutím nového klíče pouze v případě, kdy k výměně dojde z důvodu ztráty nebo odcizení klíče, který byl v držení odpůrce. Současně odpůrce požaduje úpravu rozhodnutí v bodu 2.4.8 tak, aby bylo jednoznačně stanoveno, že je navrhovatel povinen nést náklady spojené s výměnou všech zámků, k níž došlo v souvislosti se ztrátou nebo odcizením klíče, který byl v držení navrhovatele.

Odpůrce nesouhlasí s bodem 3 Ceníku, kde se uvádí, že v případě zaslání aktualizace záznamu o službě dosílka nebude vybírán žádný poplatek, neboť aktualizace je již hrazena v maloobchodní ceně služby dosílka. Toto rozhodnutí je v příkrém rozporu s § 34 odst. 8 zákona o poštovních službách, který jednoznačně stanoví, že přistupující provozovatel poštovních služeb má za přístup do sítě hradit nákladově orientovanou cenu, tedy cenu, která pokrývá náklady přístupu. Není důvod, aby byla odpůrci uložena povinnost tyto náklady přenášet na jeho koncové zákazníky.

S ohledem na výše uvedené důvody Česká pošta navrhuje, aby Rada Českého telekomunikačního úřadu napadené rozhodnutí ve výroku č. I změnila tak, že

- V bodu 2.1.1 dodatku bude změněn způsob předání databází způsobem, který navrhoval v průběhu správního řízení odpůrce, tedy na předání prostřednictvím SFTP.
- V bodu 2.1.2 dodatku budou z rozsahu databáze vypuštěny informace vztahující se ke službě Odnáška.
- V bodu 2.1.2 dodatku bude z informací, jež má databáze obsahovat, vypuštěno identifikační číslo osoby.
- Bod 2.1.3 dodatku bude vypuštěn bez náhrady.
- Bod 2.1.4 dodatku bude vypuštěn bez náhrady.
- V bodu 2.2 a 2.3 dodatku byla doplněna povinnost navrhovatele uvést na zásilce číslo poštovní přihrádky.
- Bod 2.4.6 dodatku bude upraven způsobem, z něhož bude vyplývat, že navrhovatel má

nárok na bezúplatné poskytnutí nového klíče pouze v případě, kdy k výměně dojde z důvodu ztráty nebo odcizení klíče, který byl v držení odpůrce.

- Bod 2.4.8 dodatku bude upraven tak, aby bylo jednoznačně stanoveno, že je navrhovatel povinen nést náklady spojené s výměnou všech zámků, k níž došlo v souvislosti se ztrátou nebo odcizením klíče, který byl v držení navrhovatele.
- V bodu 3 Ceníku bude vypuštěna věta: „*V případě zaslání aktualizace záznamu o službě dosílka, nebude vybírán žádný poplatek, neboť aktualizace je již hrazena v maloobchodní ceně služby dosílka (Změna místa dodání (Dosílka) – cena za projednání žádosti, evidenci a dosílání poštovních zásilek a poštovních poukázek).*“.

K rozkladu navrhovatele se odpůrce vyjádřil podáním ze dne 2. 6. 2017. K požadavku navrhovatele na předložení údajů obsahujících obchodní tajemství odpůrce navrhovateli uvedl, že důkaz byl ve správním řízení proveden záznamem ze státní kontroly. Tento záznam je nedílnou součástí spisu a navrhovatel měl stejnou možnost seznámit se s obsahem tohoto záznamu jako odpůrce. Neexistuje žádný právní důvod navrhovateli poskytnout přístup k údajům poskytnutým odpůrcem v rámci státní kontroly. Takový postup ostatně přímo zapovídá zákon o poštovních službách i kontrolní řád.

Kontrolu správní orgán prováděl podle § 36a odst. 1 písm. h) zákona o poštovních službách. Podle § 32a odst. 1 zákona o poštovních službách je provozovatel poštovních služeb povinen na písemnou žádost poskytovat správnímu orgánu ve stanovené lhůtě, formě a rozsahu úplné a pravdivé informace, včetně finančních informací, a údaje a podklady, které jsou nezbytné k plnění činností, k nimž má podle zákona o poštovních službách působnost. V souladu s § 32a odst. 5 je pak správní orgán povinen tyto údaje a podklady chránit před zneužitím. Tato ochrana nepochybně zahrnuje i neposkytnutí těchto citlivých údajů konkurentům odpůrce. Povinnost k mlčenlivosti správní orgán váže i podle zákona 255/2012 Sb., kontrolního řádu.

Navrhovatel ve svém rozkladu uvádí, že je věcí jeho svobodné vůle, aby se rozhodl, v jakém rozsahu bude přístup do infrastruktury odpůrce vyžadovat. Výše uvedený argument navrhovatele je zavádějící. Navrhovatel nepochybně nemá povinnost využívat infrastrukturu odpůrce. Nicméně pokud žádá o přístup k určitým prvkům poštovní infrastruktury, musí logicky nést plné náklady na zajištění tohoto přístupu. Smlouva o přístupu musí jednoznačně stanovit, jaká databáze, v jakém rozsahu a s jakými údaji má být navrhovateli předána a jak často má být aktualizována. Naopak není možné, aby bylo odpůrci uloženo vytvořit databázi a zajišťovat její pravidelnou aktualizaci s tím, že zapláceno dostane pouze za ty záznamy, které se navrhovatel čas od času rozhodne využít. To by znamenalo, že odpůrci bude uloženo vynakládat prostředky na budování databáze, kterou nikdo neodebere a nikdo nezaplatí. To odporuje principu úhrady nákladů za přístup do sítě, který spočívá v tom, že konkrétní náklady na konkrétní službu přístupu budou přeneseny na konkrétního přístupujícího operátora. Nejde odpůrci uložit povinnost, aniž by bylo stanoveno, kdo za ni

zaplatí. Přístup do sítě není konstruován jako bezplatná služba pro přístupující operátory. Smyslem přístupu do sítě není zajištění sponzoringu přístupujících operátorů ze strany držitele poštovní licence. Naopak, jak ze zákona, tak z důvodové zprávy k zákonu, jímž byl institut přístupu do sítě připojen do zákona o poštovních službách, jednoznačně vyplývá, že náklady má nést subjekt, jemuž jde přístup ku prospěchu, tedy přístupující operátor. Aplikace závěrů navrhovatele by vedla ke zcela absurdní situaci, kdy by byla odpůrci uložena povinnost z vlastních prostředků financovat poštovní infrastrukturu a přístupující operátoři by bez dalšího získali právo tuto infrastrukturu de facto bezplatně využívat. Podle navrhovatele má navíc odpůrce nejen povinnost zpřístupnit prvky své poštovní infrastruktury zdarma, ale navíc i tuto infrastrukturu zdarma pro navrhovatele vytvořit, pokud tak již neučinil.

Zákon o poštovních službách stanoví, že cena za přístup se sjednává za nákladově orientované ceny. Jak cituje sám navrhovatel, nákladově orientovanou cenou se rozumí cena, která zahrnuje efektivně a účelně vynaložené náklady a která se stanovuje tak, aby zajistila návratnost investic v přiměřeném časovém období. Je pouze logické, že náklady a investice, které má tato cena zohlednit, budou počítány v poměrné výši k tomu, v jakém rozsahu bude přístupující operátor prvky poštovní infrastruktury využívat nebo v jakém byly vytvořeny přímo pro něj. Pokud navrhovatel uvádí, že existence určitých prvků poštovní infrastruktury je pro držitele poštovní licence zisková (přináší „záporné náklady“), nutno podotknout, že stejně ziskové bude využívání poštovní infrastruktury odpůrce i pro navrhovatele.

K údajné demonstrativnosti výčtu prvků poštovní infrastruktury odpůrce uvádí, že ze znění Směrnice v žádném případě nevyplývá, že by měla být držiteli poštovní licence uložena povinnost umožnit neomezený přístup k vlastní poštovní infrastruktuře. Demonstrativní výčet použitý v čl. 11a Směrnice znamená, že je ponecháno na rozhodnutí národního zákonodárce, které prvky poštovní infrastruktury učiní předmětem přístupu (přístup má být členským státem zajištěn v případech, kdy je to nezbytné). To dokumentuje i recitál 34 Směrnice: „...je vhodné od všech členských států požadovat, aby posoudily, zda by některé prvky poštovní infrastruktury nebo některé služby obecně poskytované poskytovateli všeobecných služeb neměly být zpřístupněny jiným provozovatelům poskytujícím obdobné služby...“. Podle uznávaných pravidel tvorby legislativních textů platí, že pokud z textu právního předpisu nelze dovodit, že se jedná o demonstrativní výčet, jedná se vždy o výčet taxativní. To, že se jedná o demonstrativní výčet, musí být uvedeno explicitně. V praxi se tak děje použitím slov "zejména", "například", "a podobně". Z textu ustanovení § 34 odst. 1 je zcela zřejmé, že se jedná o výčet taxativní.

K avizovanému doplnění rozkladu odpůrce uvádí, že za rozklad je možno považovat pouze takové podání, které je uskutečněno v zákonné lhůtě pro podání rozkladu. Za doplnění rozkladu, které je skutečně součástí rozkladu se všemi s tím spojenými důsledky, je možné považovat pouze takové doplnění, které bylo učiněno ještě v patnáctidenní odvolací

lhůtě. Navrhovatel sice není s ohledem na § 36 správního řádu omezen v právu vyjadřovat svá stanoviska i po uplynutí této lhůty, taková vyjádření však jí nemohou mít vliv na rozsah přezkumné činnosti odvolacího orgánu, který je vymezen v § 89 odst. 2 správního řádu. Z tohoto ustanovení vyplývá, že správnost napadeného rozhodnutí přezkoumává odvolací orgán pouze v rozsahu námitek uvedených v rozkladu, jinak pouze tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem. K dodatečným námitkám navrhovatele tedy správní orgán nemůže v rámci řízení o rozkladu přihlížet, neboť by se tím dopustil porušení zákona v neprospěch odpůrce.

K doplnění rozkladu navrhovatele se odpůrce vyjádřil podáním ze dne 20. 7. 2017. Odpůrce souhlasí s tím, že navrhovateli svědčí právo požadovat přístup v jím určeném rozsahu. Za tento legitimní požadavek nicméně navrhovatel ve skutečnosti skrývá požadavek, který uplatnil ve správním řízení teprve ve svém vyjádření z počátku roku 2017, tedy po více než 3 letech od zahájení správního řízení. V tomto vyjádření navrhovatel uvedl, že je pravděpodobné, že navrhovatel nebude mít vždy zájem o veškeré databáze ani o jejich pravidelné aktualizace. Navrhovatel žádal, aby měl možnost požádat odpůrce i jen o některé jednotlivé databáze nebo jejich části, včetně jejich aktualizací, a to kdykoli dle svého volného uvážení. Současně žádal o to, aby byla cena stanovena za aktualizovaný záznam, který si navrhovatel vyžádá. S tímto požadavkem nemůže odpůrce souhlasit. Smlouva o přístupu musí jednoznačně stanovit, jaká databáze, v jakém rozsahu a s jakými údaji má být navrhovateli předána a jak často má být aktualizována. Není možné, aby bylo odpůrci uloženo vytvořit databázi a zajišťovat její pravidelnou aktualizaci s tím, že zaplacení dostane pouze za ty záznamy, které se navrhovatel čas od času rozhodne využít.

Co se týče požadavku navrhovatele na přístup k databázi adresátů, kteří si pronajali poštovní přihrádky, aniž by současně požádali o tzv. odnášku, zákon zcela jednoznačně stanoví, že držitel poštovní licence má umožnit přístup k poštovním přihrádkám. Nikde však nehovoří o tom, že by měl současně předávat databázi s informacemi o adresátech, kteří mají pronajaté poštovní přihrádky, aniž by současně požádali o odnášku. Tito adresáti mají zřízenou poštovní přihrádku výhradně za účelem přijímání zásilek adresovaných do poštovní přihrádky. Tím, že si současně nesjednali odnášku, jasně projevíli svou vůli, aby jim do poštovních přihrádek nebyly jiné zásilky doručovány. Navrhovatel nyní argumentuje tím, že ho vůle adresátů nezajímá a že plánuje ve svých poštovních podmínkách umožnit dodání do poštovní přihrádky i proti vůli adresáta. Takový postup je zjevně v rozporu se zájmy uživatelů poštovních služeb. Právo navrhovatele na přístup k poštovním přihrádkám nemůže být vnímáno jako právo, které má přednost před vůlí adresáta. Dodání do poštovní přihrádky je možné na základě smlouvy uzavřené s adresátem a je možné pouze za podmínek s ním sjednaných. Za situace, kdy zákon o poštovních službách právo na tuto databázi nestanoví a její využití je možné jen způsobem, který je v rozporu s projevenou vůlí uživatelů poštovních přihrádek, odpůrce nevidí legitimní důvod k tomu, aby ČTÚ přistupoval na extenzivní výklad zákona prezentovaný navrhovatelem.

Navrhovatel uvádí, že pokud je součástí poštovní infrastruktury služba dodání, pak jsou její součástí všechny způsoby dodání, tedy i služba odnáška. Navrhovatel zde zjevně pomíjí skutečnost, že součástí poštovní infrastruktury je služba dodání na adresy uvedené na poštovních zásilkách (viz § 34 odst. 1). Služba dodání tedy zjevně neobsahuje všechny způsoby dodání, ale právě a jedině dodání na adresu uvedenou na zásilce. Rozhodně tedy pod tento pojem nelze zahrnout odnášku.

Navrhovatel rozporuje skutečnost, že letáky nepatří mezi poštovní zásilky a předkládá výklad, podle něhož se jedná o adresné zásilky, jejichž dodání spadá do působnosti zákona o poštovních službách. Výše uvedený závěr navrhovatele je zcela absurdní. Adresnou zásilkou se rozumí zásilka, která je určena konkrétnímu adresátovi. V případě letáků lze libovolný leták dodat libovolné osobě ze skupiny obecně určených příjemců. Nelze tedy přiřadit konkrétní leták ke konkrétní osobě, proto se nejedná o adresnou zásilku. Argumentace navrhovatele pouze potvrzuje obavy odpůrce, které prezentoval ve správním řízení, a sice, že bez zahrnutí sankcí do smlouvy o přístupu nebude navrhovatel respektovat omezení přístupu pouze na poštovní zásilky.

K právu navrhovatele požadovat úpravu technologických postupů odpůrce a právo požadovat rozšíření databází vedených odpůrcem odpůrce uvádí, že pokud § 34 odst. 1 zákona o poštovních službách stanoví, že je držitel poštovní licence povinen umožnit ostatním provozovatelům přístup k prvkům poštovní infrastruktury a k zvláštním službám souvisejícím s provozováním poštovní infrastruktury, má tím nepochybně na mysli přístup k existující infrastruktuře a ke službám v podobě, v jaké je držitel poštovní licence poskytuje. Z daného ustanovení nelze jakkoliv dovozovat povinnost odpůrce upravovat prvky poštovní infrastruktury způsobem požadovaným navrhovatelem, nebo měnit své technologické postupy. Navrhovatel se současně snaží vytvořit dojem, že povinnost vést seznam dodávacích schrán vyplývá z § 25 písm. c) vyhlášky 464/2012 Sb. Toto ustanovení ovšem hovoří o povinnosti informovat o případech, kdy není zajištěno dodání na adresu každé fyzické a právnické osoby, nikoli o povinnosti zveřejnit seznam dodávacích schrán.

Tvrzení navrhovatele o údajné obstrukční taktice odpůrce je směšné. Ve skutečnosti je to navrhovatel, který po celou dobu řízení dělá vše proto, aby vydání rozhodnutí co nejvíce oddálil. Ačkoliv tato snaha zdánlivě nedává smysl, je tato taktika součástí komunikační strategie navrhovatele vůči jeho zákazníkům, které přesvědčuje o tom, že bude v dohledné době schopen zajistit služby ve stejném rozsahu jako odpůrce, ačkoliv o to ve skutečnosti vůbec nestojí. To ostatně nejlépe vyplývá z posledních vyjádření navrhovatele, který po několika letech řízení z ničeho nic prohlašuje, že ve skutečnosti nebude mít zájem o všechny databáze, které po celou dobu požadoval, ale možná pouze o některé, a to pouze o jejich části, které bude chtít aktualizovat pokud možno nepravdělně. Navrhovateli jde zjevně pouze o to, aby mohl svým zákazníkům tvrdit, že tento přístup bude v dohledné době mít, nikoli o to ho skutečně využívat a platit za něj. Byl to navrhovatel, kdo na konci roku 2016

přišel s návrhem na nový způsob předání databází, byl to navrhovatel, kdo požádal o přerušení řízení, aniž by po dobu přerušení kontaktoval odpůrce se seriózním návrhem řešení, a byl to opět navrhovatel, kdo na počátku roku 2017 přišel s návrhem na nové stanovení rozsahu přístupu k databázím.

Navrhovatel se k rozkladu odpůrce vyjádřil podáním ze dne 30. 6. 2017. Uvedl zejména, že jediným účelem toho, že Česká pošta znovu a znovu vznáší zcela nepodložené argumenty, je snaha zabránit přístupu navrhovatele k prvkům infrastruktury, případně poskytnutí tohoto přístupu co nejvíce oddálit, anebo navrhovatele od využívání přístupu odradit nesmyslně vysokými cenami. Česká pošta se snaží dokázat, že přístup navrhovatele k databázi adresátů, kteří požádali o tzv. odnášku anebo se jim dodává do dodávacích schrán, ze znění § 34 odst. 1 ZPSL nevyplývá. Argumentuje přitom tím, že v případě odnášky či dodávání do dodávacích schrán se nejedná o "dodávání na jiné než odesílatel uvedené adrese". Argumenty České pošty jsou zcela chybné a zavádějící, jejich vyvrácení lze nalézt dokonce v jejích vlastních poštovních podmínkách platných pro základní poštovní služby (dále jen "poštovní podmínky"). Pokud se dodává na základě žádosti adresáta o to, aby mu byla poštovní zásilka uložena u jím stanovené pošty (bez toho, že bude vykonán pokus o dodání v bydlišti/sídle adresáta), jedná se o žádost, aby se dodávalo tak, jako by odesílatel na poštovní zásilku uvedl poštovní adresu poste restante podle čl. 4 odst. 4 poštovních podmínek České pošty. Pokud se dodává na základě žádosti adresáta do poštovní přihrádky či dodávací schránky, jedná se o žádost, aby se dodávalo tak, jako by odesílatel na poštovní zásilku uvedl poštovní adresu do poštovní přihrádky či dodávací schránky podle čl. 4 odst. 3 poštovních podmínek. Dlužno dodat, že přístup navrhovatele k předmětné databázi v případě, že jde o adresáty, kterým se dodává do poštovní přihrádky nebo dodávací schránky, vyplývá i z toho, že má právo na přístup k poštovním přihrádkám a dodávacím schránám. Má-li však takový přístup mít, musí se nejprve dozvědět, kterým adresátům lze do poštovních přihrádek či dodávacích schrán dodávat. Uvedené platí i pro zajištění přístupu k informacím o adresátech používajících dodávací schránky. Tito adresáti požádali, aby jim bylo dodáváno namísto dodávání na běžnou adresu podle čl. 4 odst. 2 poštovních podmínek České pošty na adresu do dodávací schránky podle čl. 4 odst. 3 poštovních podmínek České pošty. Logicky pak navrhovatel musím mít přehled o osobách, které využívají dodávací schránky.

Na tom nic nemění, že v ojedinělých případech uvede poštovní adresu do dodávací schránky sám odesílatel. Žádný adresát používající dodávací schránku zcela jistě nepožádal Českou poštu v dohodě o používání dodávací schránky, aby do ní dodávala výhradně jen poštovní zásilky, u nichž označení dodávací schránky uvedl už sám odesílatel. To by nedávalo smysl už proto, že jinak než do dodávací schránky v takových případech dodávat nelze, neboť na běžnou adresu Česká pošta v takových případech vůbec nedodává. Česká pošta zde argumentuje i tím, že správní orgán je povinen akceptovat řešení, na němž se obě

strany v průběhu řízení dohodly. Nic takového ovšem ze ZPSL nevyplývá.

Česká pošta odmítá splnit svou povinnost podle § 34 odst. 1 ZPSL poskytnout navrhovateli přístup k dodávacím schránám s poukazem na to, že by se tím dopustila správního deliktu, neboť jiná ustanovení ZPSL jí to zakazují. Účelovost tohoto argumentu je zjevná. V tomto případě postačuje aplikovat zásadu, podle níž má přednost speciální úprava. Pokud by tedy § 34 ZPSL jako speciální úprava (netýká se běžného poskytování poštovních služeb, ale speciální záležitosti - poskytování přístupu k poštovní infrastruktuře) nařizoval v této zvláštní situaci České poště něco, co by bylo v rozporu s jinými obecnými ustanoveními zákona, měla by tato speciální úprava i tak přednost. O porušení poštovního tajemství pak nemůže jít už s ohledem na dikci § 16 odst. 1 ZPSL věta druhá část za středníkem. Podle tohoto ustanovení totiž Česká pošta nesmí umožnit jiné osobě, aby se neoprávněně seznámila se skutečnostmi týkajícími se poštovních zásilek dodávaných Českou poštou. Jestliže však má navrhovatel možnost seznámit se s těmito skutečnostmi v důsledku toho, že sdílí s Českou poštou tutéž dodávací schránku, přičemž tato možnost vyplývá z rozhodnutí zákonodárce, pak nejde o neoprávněné seznámení. Podle této "logiky" by porušením poštovního tajemství bylo například i to, že by Česká pošta vložila obyčejnou zásilku do domovní schránky užívané společně několika různými osobami. Tvzení o údajném porušování poštovního tajemství je ovšem bezpředmětné už proto, že pro danou situaci platí výjimka podle § 16 odst. 6 písm. c) ZPSL. Od České pošty se totiž v § 34 odst. 1 ZPSL vyžaduje, aby učinila opatření spočívající v tom, že navrhovateli zpřístupní své dodávací schránky.

Požadavek České pošty, aby do smlouvy byla doplněna povinnost navrhovatele uhradit náklady na výměnu zámku vyvolanou tím, že jeho pracovníci ztratili klíče, je ilustrací cílené snahy České pošty vyvolávat dojem, že cosi důležitého v dodatku ke smlouvě o přístup schází. Žádné takové doplnění potřebné není, na vyřešení takové hypotetické situace postačují obecná ustanovení platné právní úpravy.

Navrhovatel navrhuje, aby byl rozklad odpůrce v celém rozsahu zamítnut, a to pro jeho nedůvodnost.

Předseda Rady ČTÚ neshledal důvod pro postup podle ustanovení § 87 správního řádu (autoremedura) a v souladu s ustanovením § 88 odst. 1 správního řádu postoupil 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

předcházel, 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. c) 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 přihrádky, 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.

Správní orgán II. stupně po přezkoumání napadeného rozhodnutí a předloženého spisového materiálu konstatuje, že napadené rozhodnutí obsahuje veškeré náležitosti dle § 68 odst. 3 správního řádu. Správní orgán I. stupně se v odůvodnění napadeného rozhodnutí podrobně vypořádal 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, s výhradou nesprávně uložené povinnosti odpůrce uvádět v rámci databází předávaných navrhovateli rovněž identifikační čísla adresátů, na což odpůrce v rozkladu poukazuje (viz níže).

Správní orgán II. stupně úvodem poznamenává, že předmětem řízení je spor o přístup k poštovní infrastruktuře odpůrce jakožto osoby, jíž byla rozhodnutím čj. ČTÚ-562/2013-610/IV.vyř. ze dne 22. února 2013 udělena poštovní licence ve smyslu § 21 zákona o poštovních službách. Druhou stranou sporu je navrhovatel, který Úřadu v souladu s § 18 zákona o poštovních službách dne 18. 2. 2013 oznámil podnikání v oblasti poštovních služeb, přičemž dle uvedeného ustanovení oprávnění k podnikání v oblasti poštovních služeb vzniká dnem doručení písemného oznámení podnikání. Na základě tohoto oznámení bylo navrhovateli podle § 19 odst. 1 zákona o poštovních službách vydáno osvědčení čj. ČTÚ-7 584/2013-610 ze dne 20. 2. 2013. S ohledem na výše uvedené skutečnosti náleží navrhovateli postavení provozovatele ve smyslu § 2 písm. c) zákona o poštovních službách a podle § 34 odst. 1 zákona o poštovních službách mu svědčí právo na přístup k poštovní infrastruktuře odpůrce, jež je ovšem dle § 34 odst. 8 zákona o poštovních službách podmíněno placením nákladově orientovaných cen odpůrci.

Ustanovení § 34 ZOPS je transpozicí čl. 11a Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 97/67/ES, ve znění Směrnice č. 2008/6/ES ze dne 20. února 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.

Vzhledem k tomu, že se navrhovatel s odpůrcem nedohodli na podmínkách smlouvy o přístupu k poštovní infrastruktuře a navrhovatel se obrátil s návrhem na řešení tohoto sporu na Úřad, připadla v souladu s § 34 odst. 5 zákona o poštovních službách Úřadu povinnost upravit jejich vzájemná práva a povinnosti při přístupu k poštovní infrastruktuře odpůrce. Ačkoli je na správním orgánu, aby obsah smlouvy stanovil, nemůže tak činit svévolně, nýbrž musí dbát, aby výsledná úprava podmínek smlouvy o přístupu byla vyváženým kompromisem zachovávajícím rovnost obou budoucích smluvních stran.

Pro účely stanovení způsobu a podmínek přístupu navrhovatele k jednotlivým prvkům poštovní infrastruktury odpůrce bylo nezbytné nejprve zjistit, jakými technologickými postupy zajišťuje odpůrce dodávání svých zásilek. Navíc byly ze stávajících postupů odpůrce zjišťovány náklady na jednotlivé činnosti související s požadovanou službou přístupu. Za účelem stanovení cen pro služby poskytované v rámci Smlouvy o přístupu bylo nezbytné

vyjasnit činnosti odpůrce spojené s požadovanými službami a prvky poštovní infrastruktury, jež byly následně podkladem pro stanovení nákladově orientovaných cen, které vycházely z nákladů pro tyto činnosti zjištěných z účetních podkladů odpůrce, které prověřoval věcně příslušný odbor Úřadu v rámci kontroly prováděné podle kontrolního řádu.

V této souvislosti považuje správní orgán II. stupně za vhodné vyjádřit se k argumentaci navrhovatele, který v doplnění rozkladu poukazuje na překročení lhůt pro vydání rozhodnutí stanovených zákonem o poštovních službách a dále uvádí, že správní orgán I. stupně překročil rovněž lhůtu pro vydání rozhodnutí stanovenou správním orgánem II. stupně na 31. 12. 2016 poté, co navrhovatel dne 9. 6. 2016 podal stížnost na průtahy v řízení. Správní orgán II. stupně k tomu uvádí, že toto řízení má charakter sporu, je ovládáno zásadou dispoziční a je tedy podstatným způsobem odvislé od vymezení předmětu sporu samotnými účastníky řízení, jakož i od jejich dalších procesních úkonů. Jak plyne ze správního spisu, s ohledem na rozsah zjišťovaných skutečností, jakož i rozsah podání obou účastníků (viz rekapitulace průběhu řízení na stranách 122 až 186 rozhodnutí v části věci a na stranách 7 až 36 napadeného rozhodnutí), objektivně nebylo možné zákonnou lhůtu pro vydání rozhodnutí dodržet. K větší délce řízení přispěl navrhovatel mimo jiné i tím, že až v průběhu řízení postupně vyjasňoval typ zásilek, u nichž požaduje jejich vkládání do poštovních přihrádek a dodávacích schrán. Téměř po celou dobu řízení navrhovatel požadoval, aby do poštovních přihrádek byly dodávány i zásilky větších rozměrů, než které lze vložit do poštovní přihrádky, jakož i nezapsané balíky a další zásilky (jako zapsané listovní zásilky, tj. doporučená psaní), které se do poštovní přihrádky nevkládají a které mají jiný režim a tedy jsou s nimi spojeny i jiné ceny. Teprve po ústním jednání dne 26. 7. 2016, kdy byl seznámen s cenou za tento typ zásilek, začal navrhovatel postupně ustupovat od požadavku dodávat do poštovní přihrádky zásilky, které není možno vložit přímo do poštovní přihrádky.

K překročení lhůty pro vydání rozhodnutí stanovené správním orgánem II. stupně na základě stížnosti navrhovatele ze dne 9. 6. 2016 správní orgán II. stupně podotýká, že k nedodržení této lhůty významně přispěl sám navrhovatel, když ve svém vyjádření ze dne 15. 12. 2016 (tedy bezprostředně před uplynutím správním orgánem II. stupně stanovené lhůty) nově navrhl předávání databází prostřednictvím SFTP Protokolu, dále navrhl přerušit řízení z důvodu, aby mohly být projednány detaily předávaných databází pomocí FTP prostředí a další sporné body a následně ještě podáním ze dne 31. 1. 2017 nově navrhl, aby cena za přístup byla určena za jednotlivé databáze samostatně a k tomu i stanovena cena za každý nový nebo samostatný záznam s tím, že navrhovatel se rozhodne, o kterou jednotlivou (díličí) databázi odpůrce požádá. V důsledku těchto podání byl správní orgán I. stupně nucen nejprve přerušit řízení a následně se zabývat novými návrhy navrhovatele, v důsledku čehož nemohla být lhůta pro vydání rozhodnutí do 31. 12. 2016 dodržena.

Správní orgán II. stupně dále podotýká, že z tvrzení navrhovatele nevyplývá, že by

v důsledku tvrzeného překročení lhůt došlo k vydání nesprávného rozhodnutí ve věci. Procesní lhůty pro vydání rozhodnutí přitom mají charakter lhůt pořádkových a jejich překročení samo o sobě nezakládá nezákonnost postupu správního orgánu. Uvedený závěr koresponduje se závěry Ústavního soudu uvedenými v jeho usnesení ze dne 9. 8. 2017, I.ÚS 1584/17, dle kterého „*Pokud jde o stěžovatelem namítané nedodržení lhůty pro vydání rozhodnutí ČTÚ stanovené § 129 zák. č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, Ústavní soud je toho názoru, že nedodržení této lhůty samo o sobě nezakládá zásah do práva na spravedlivý proces. Správní orgán věc rozhodoval na základě relevantních prokázaných skutečností a v odůvodnění svého rozhodnutí uvedl legitimní důvody, které vedly k nedodržení uvedené lhůty. S postupem správního orgánu se ztotožnil i okresní soud a shodně uzavřel, že se jedná o lhůty pořádkové.*“

Co se týká námítky navrhovatele, že odpůrce přístup navrhovatele k jeho poštovní infrastruktuře záměrně oddaluje, uvedené tvrzení je zcela nepodložené. Z tvrzení navrhovatele nikterak nevyplývá, že by se odpůrce v souvislosti s vedením tohoto správního řízení dopustil porušení právních předpisů. Správní orgán II. stupně poznamenává, že rychlost řízení nemůže být upřednostňována na úkor procesních práv účastníka řízení a požadavku na řádné zjištění stavu věci. Odpůrci tedy nelze vytýkat, že v průběhu řízení svých práv využíval, byť tato skutečnost rovněž přispěla k délce správního řízení.

Navrhovatel v rozkladu namítá, že rozhodnutí je stejně jako jemu předcházející řízení, pokud jde o stanovenou výši cen za přístup k předmětným prvkům poštovní infrastruktury odpůrce, nepřezkoumatelné, protože neobsahuje takové odůvodnění, jež by navrhovateli umožňovalo posoudit, zda jsou ceny stanoveny zákonným způsobem. Jako zásadní vadu řízení namítá navrhovatel to, že mu nebylo umožněno se v řízení seznámit s žádnými podklady pro vydání rozhodnutí týkajících se nákladů odpůrce, ze kterých správní orgán I. stupně při stanovení nákladově orientované ceny vycházel.

Správní orgán II. stupně konstatuje, že 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). Je tedy plně v jeho kompetenci, 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 23. dubna 2015 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 na následující prvky poštovní

infrastruktury: poštovní přihrádky, dodávací schrány a databáze adres s informacemi o adresátech, kteří požádali o dodávání na jiné než odesílateli uvedené adrese a o jejich nových adresách. Správní orgán I. stupně si v rámci sporného řízení zajistil potřebné důkazy pro rozhodnutí v předmětném sporu tím, že využil provedené kontroly a vyžádal si závěry z provedené kontroly související s předmětným řízením, s nimiž byli účastníci řízení seznámeni. Úřad při ověřování nákladů na poskytování služby primárně vycházel z účetních záznamů odpůrce 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 nepřičítají.“*

Navrhovatel poukazuje na odlišnost pojmu „efektivně a účelně vynaložené náklady“ dle zákona o poštovních službách od pojmu „ekonomicky oprávněné náklady“ užívaného předmětnou vyhláškou. Oddělená evidence dle navrhovatele nemůže sloužit pro určení nákladově orientované ceny, neboť obsahuje náklady ekonomicky oprávněné, nikoli náklady efektivně a účelně vynaložené.

Z dikce § 1 odst. 3 vyhlášky č. 465/2012 Sb. je dle správního orgánu II. stupně nicméně 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 k infrastruktuře 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 odpůrce 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 specifičnosti poštovní infrastruktury odpůrce a poštovního trhu rovněž posuzoval, zda výše nákladů připadajících na přístup k poštovní infrastruktuře není nadstandardní a tedy zda tyto náklady splňují kritérium efektivity. Uvedené lze ilustrovat na příkladu stanovení cen za klíče k dodávacím schránám, jejichž přiměřenost Úřad ověřoval operativním průzkumem v místních železárstvích, výrobnách klíčů a na internetu. Obdobně byla ověřována výše nákladů na mzdy odpůrce jejich porovnáním s průměrnou výší mzdy dle údajů Českého statistického úřadu. Nebylo přitom zjištěno, že by náklady odpůrce překračovaly obvyklou výši.

Co se týče samotného postupu výpočtu nákladově orientovaných cen za přístup navrhovatele k poštovní infrastruktuře odpůrce, správní orgán I. stupně v odůvodnění rozhodnutí na stránkách 53 až 58 detailně popsal, jak byla kalkulace provedena, jaké náklady byly ověřovány a které konkrétní druhy nákladů do ceny přístupu vstupovaly.

K námitce navrhovatele, že mu nebyly zpřístupněny podklady poskytnuté odpůrcem pro účely kontroly a že v odůvodnění rozhodnutí nejsou uvedeny výše dílčích nákladů, z nichž Úřad při kalkulaci vycházel, správní orgán II. stupně podotýká, že uvedené skutečnosti představují obchodní tajemství odpůrce. Je třeba poznamenat, že oddělenou evidenci nákladů a výnosů tvoří pouze vrcholové tabulky, jež jsou uvedeny v přílohách vyhlášky č. 465/2012 Sb. a jež představují pouze výsledné hodnoty vyplývající z evidence, nýbrž jde (v souladu s § 1 odst. 1 a § 2 odst. 1 a 2 vyhlášky č. 465/2012 Sb.) o evidenci rozlišující náklady a výnosy na jednotlivé služby v souladu s organizační strukturou v systému vnitropodnikového účetnictví odpůrce, jež zachycuje rovněž účel příslušných nákladů a místo jejich vzniku. Jedná se v zásadě o zachycení celého ekonomického systému odpůrce zahrnující jeho aktivity a nákladová střediska, produkty, alokaci nákladů mezi nimi a jejich účelovost. Srovnatelné údaje jsou zachyceny rovněž v účetnictví odpůrce. Předmětné skutečnosti nelze zjistit z odpůrcem zveřejněných cen služeb, jak se navrhovatel mylně domnívá, neboť výsledná cena služby ničeho nevypovídá o dílčích nákladech, z nichž se skládá, ani o činnostech a dalších prvcích tvořících infrastrukturu odpůrce. Skutečnosti zachycené v odpůrcem vedené oddělené evidenci a v jeho účetnictví představují konkurenčně významné know-how, jež odpůrce utajuje a jež je v obchodních kruzích běžně nedostupné, o čemž svědčí mimo jiné i fakt, že obsah této evidence není navrhovateli znám. Jedná se o skutečnosti související se závodem odpůrce, jež jsou objektivně vnímatelné a tedy určitelné, a jež jsou zároveň konkurenčně významné a ocenitelné, neboť jejich vyjádření je (přínejmenším potenciálně) způsobilé poskytnout konkurentům odpůrce ve

vztahu k odpůrci výhodu a dotknout se tak hospodářského výsledku odpůrce. Z toho důvodu nebylo možné navrhovateli přístup k uvedeným evidencím a údajům v nich zachyceným poskytnout.

Správní orgán II. stupně dále podotýká, že právo navrhovatele na přístup k poštovní infrastruktuře odpůrce by nemělo sloužit k tomu, aby navrhovatel získával citlivé informace o podniku odpůrce. Pakliže by podání návrhu na rozhodnutí sporu dle § 34 odst. 5 zákona o poštovních službách mělo bez dalšího vést k prolomení obchodního tajemství odpůrce, mohl by kterýkoli z odpůrcových konkurentů podat návrh na zahájení řízení, následně se seznámit s příslušnými podklady (a tím získat podrobné informace o podniku odpůrce) a poté vzít návrh zpět, popřípadě smlouvu o přístupu jednoduše neuzavřít. Správní orgán II. stupně má za to, že je zapotřebí potenciálnímu zneužití práva na přístup k poštovní infrastruktuře zamezit a tudíž navrhovateli nelze přístup k údajům z oddělené evidence a účetnictví odpůrce v rámci tohoto řízení poskytnout.

K dalším rozkladovým námitkám navrhovatele správní orgán II. stupně uvádí následující.

Dle navrhovatele má správní orgán povinnost spravedlivě upravit podmínky přístupu mezi účastníky u těch prvků poštovní infrastruktury, o přístup k nimž navrhovatel požádá, neexistuje však zákonná opora pro postup správního orgánu, kterým autoritativně vnucuje navrhovateli, aby platil za přístup ke všem prvkům poštovní infrastruktury odpůrce, o kterých se správní orgán I. stupně domnívá, že jsou způsobilé být předmětem přístupu, tedy v konkrétním případě zejména všechny databáze odpůrce, nikoliv jen ty, o které má navrhovatel zájem.

Správní orgán II. stupně se shoduje s navrhovatelem v tom, že podmínky přístupu k poštovní infrastruktuře odpůrce musí být upraveny spravedlivě. Navrhovatel teprve ve svém podání ze dne 31. 1. 2017 nově požadoval, aby cena za přístup byla určena za jednotlivé databáze samostatně a k tomu i stanovena cena za každý nový nebo samostatný záznam s tím, že navrhovatel se rozhodne, o kterou jednotlivou (díličí) databázi odpůrce či jednotlivý záznam požádá. Takové uspořádání podmínek přístupu k poštovní infrastruktuře však nelze považovat za spravedlivé. Při stanovení podmínek přístupu k poštovní infrastruktuře je úkolem Úřadu jednoznačně vymežit rozsah poštovní infrastruktury, k níž bude odpůrcem umožněn přístup, jakož i podmínky, za nichž bude přístup poskytnut. Nelze akceptovat návrh, dle kterého navrhovatel podmínky přístupu k poštovní infrastruktuře odpůrce dle svého uvážení teprve dodatečně vymezí tím, že určí, k jaké části infrastruktury bude mít zajištěn přístup a kdy. Nebylo by spravedlivé po odpůrci požadovat, aby za účelem zpřístupnění své infrastruktury navrhovateli vedl aktualizované databáze s tím, že navrhovatel o tyto databáze a jejich aktualizace (či jen o některé jejich části) může, ale také nemusí požádat.

Z dikce ZPSL dle navrhovatele jednoznačně vyplývá, že cena, která má být hrazena

přistupujícím provozovatelem, je pouze cenou za samotný přístup a neměla by zahrnovat náklady na pořízení či údržbu jednotlivých prvků poštovní infrastruktury.

K tomu správní orgán II. stupně uvádí, že dle § 34 odst. 5 zákona o poštovních službách ve spojení s § 34 odst. 8 téhož zákona Úřad v rámci rozhodnutí stanoví cenu za přístup k poštovní infrastruktuře, a to jako cenu nákladově orientovanou. Nelze klást naroveň pojmy „cena za přístup“ a „náklady na zajištění přístupu“ (neboli náklady „přírůstkové“ v terminologii navrhovatele), jak nesprávně činí navrhovatel. Závěry navrhovatele nemají oporu v dikci výše uvedených ustanovení. Podle § 34 odst. 8 zákona o poštovních službách má cena za přístup být nákladově orientovaná. Zákon nestanoví, že by měla zahrnovat pouze přírůstkové náklady vyvolané samotným zajištěním přístupu. Zákon tedy nevyklučuje, aby cena za přístup zahrnovala i další související náklady, jejichž úhradu lze od navrhovatele spravedlivě požadovat. Nelze připustit, aby navrhovatel z existence infrastruktury odpůrce pouze profitoval na úkor jiného soutěžitele (odpůrce). Pakliže navrhovatel bude využívat infrastrukturu odpůrce ke svému prospěchu, je spravedlivé, aby se zároveň v přiměřeném rozsahu podílel i na jejím vytváření a údržbě. Smyslem § 34 zákona o poštovních službách je umožnit navrhovateli a ostatním poskytovatelům poštovních služeb využívat některé prostředky, jimiž disponuje odpůrce. Z uvedeného ustanovení však nevyplývá, že by navrhovatel měl být zvýhodňován oproti odpůrci tím, že odpůrce ponese veškerou finanční zátěž spojenou s budováním a udržováním své infrastruktury a navrhovatel bude pouze omezeně přispívat na náklady bezprostředně spojené s jím realizovaným přístupem k infrastruktuře. Účelem § 34 ZOPS je nastolit rovné podmínky, nikoli podmínky, jež budou jednostranně výhodné pro navrhovatele.

K navrhovatelem tvrzené možnosti uhradit náklady na přístup k poštovní infrastruktuře prostřednictvím institutu čistých nákladů správní orgán II. stupně poznamenává, že dle § 34b odst. 2 věta první zákona o poštovních službách *„Čisté náklady mohou zahrnovat pouze náklady na plnění povinností týkajících se základních služeb, které jsou obsaženy v poštovní licenci.“* Úhrada čistých nákladů představujících nespravedlivou zátěž je tedy účelově vázána pouze na krytí těch nákladů, které vznikly odpůrci jako důsledek povinnosti poskytovat základní poštovní služby a povinnosti splňovat kvalitativní požadavky na držitele poštovní licence dané zákonem o poštovních službách a souvisejícími vyhláškami. Jiné náklady touto formou hrazeny být nemohou. Náklady zahrnuté v ceně za přístup k poštovní infrastruktuře nikterak nesouvisí s plněním povinností odpůrce ve vztahu k základním službám, ale s povinností držitele poštovní licence umožnit přístup ke své poštovní infrastruktuře jiným provozovatelům. Pakliže navrhovatel hodlá využívat infrastrukturu odpůrce, je jeho povinností podílet se i na nákladech, jež jsou na ni nezbytně vynakládány. Institut úhrady čistých nákladů ve smyslu § 34b a následující zákona o poštovních službách tudíž nemůže být ke krytí nákladů zahrnutých v ceně za přístup k poštovní infrastruktuře užíván.

Navrhovatel nesouhlasí s právním názorem správního orgánu I. stupně, že výčet prvků poštovní infrastruktury uvedený v § 34 ZPSL je taxativní, jenž se promítl do toho, že byl zamítnut návrh navrhovatele na zpřístupnění kapacit třídění odpůrce (navrhovaný bod 2.6. Dodatku č. 1 ke smlouvě o přístupu), jakož i kapacit přepravy z SPU do dep a dodacích pošt (navrhovaný bod 2.2. Dodatku č. 1 ke smlouvě o přístupu). Navrhovatel dále odkazuje na čl. 11a Poštovní směrnice.

Správní orgán II. stupně se v této otázce ztotožňuje se závěry správního orgánu I. stupně. Z čl. 11a Poštovní směrnice se podává, že *„Je-li to nezbytné pro ochranu zájmu uživatelů nebo pro podporu účinné hospodářské soutěže a s ohledem na vnitrostátní podmínky a vnitrostátní právní předpisy, zajistí členské státy dostupnost transparentních, nediskriminačních podmínek přístupu pro prvky poštovní infrastruktury nebo pro služby poskytované v rámci všeobecných služeb, jako je například systém poštovních směrovacích čísel, databáze adres, poštovní přihrádky, dodávací schránky, informace o změně adresy, služba dosílky, služba vrácení odesílateli. Tímto ustanovením není dotčeno právo členských států přijmout opatření k zajištění přístupu do poštovní sítě za transparentních, přiměřených a nediskriminačních podmínek.“*. Z Poštovní směrnice nevyplývá, že přístup má být bez dalšího zajištěn k celé poštovní infrastruktuře. Je na posouzení členských států, v jakém rozsahu má být přístup poskytnut, a to s ohledem na vnitrostátní podmínky a vnitrostátní právní předpisy. Uvedenému nasvědčuje i text bodu 34 směrnice 2008/6/ES, kde se uvádí, že *„V prostředí, v němž několik poštovních podniků poskytuje služby v oblasti všeobecných služeb, je vhodné od všech členských států požadovat, aby posoudily, zda by některé prvky poštovní infrastruktury nebo některé služby obecně poskytované poskytovateli všeobecných služeb neměly být zpřístupněny jiným provozovatelům poskytujícím obdobné služby, s cílem podporovat účinnou hospodářskou soutěž nebo chránit všechny uživatele zajištěním celkové kvality poštovních služeb.“*. Dle § 34 odst. 1 zákona o poštovních službách je držitel poštovní licence povinen umožnit ostatním provozovatelům přístup k prvkům poštovní infrastruktury, pro něž zákon následně zavádí legislativní zkratku „poštovní infrastruktura“. Předmětné ustanovení následně uvádí výčet těchto prvků (jinými slovy výčet prvků, jež jsou pod legislativní zkratkou „poštovní infrastruktura“ zahrnuty), a to taxativním způsobem. Přístupem k poštovní infrastruktuře je tak namístež rozumět přístup k některým jejím prvkům, jak jsou uvedeny v § 34 odst. 1 zákona o poštovních službách. Správní orgán I. stupně tedy postupoval správně, když zamítnul návrh navrhovatele na zpřístupnění kapacit třídění odpůrce a kapacit přepravy z SPU do dep a dodacích pošt, neboť předmětné prvky nejsou uvedeny ve výčtu § 34 odst. 1 zákona o poštovních službách.

Navrhovatel zpochybňuje správnost porovnávání průměrné mzdy zaměstnance odpůrce a průměrné mzdy v celé České republice, neboť dle jeho názoru je hlavním ukazatelem pro posouzení výše mzdových nákladů zejména celková nákladová struktura, jež se odráží v ziskovosti podnikatelské činnosti, přičemž výše mzdy zaměstnanců je relativně



irelevantní a pouze jedním z mnoha faktorů.

Správní orgán II. stupně k tomu uvádí, že porovnání mzdových nákladů pracovníků odpůrce s celorepublikovým průměrem pouze ukázalo, že tyto náklady nejsou nepřiměřené. Vzhledem k tomu, že mzdové náklady tvoří podstatnou část nákladů odpůrce (jak vyplývá z výkazu zisku a ztráty za rok 2015, dle kterého činí mzdové náklady 43 % z celkových nákladů odpůrce), bylo namíste se jimi zabývat.

Navrhovatel se nemůže ztotožnit s názorem správního orgánu I. stupně, že ekonomie nezná pojem záporných nákladů. Slovní spojení „záporné náklady“ nevyjadřuje nic jiného, než úsporu (jiných) nákladů, která vznikne jako efekt související s původním vynaložením nákladů v konkrétní výši, což navrhovatel ilustruje na hypotetickém příkladu automobilky Audi.

K polemice navrhovatele stran existence „záporných nákladů“ správní orgán II. stupně uvádí, že ze strany navrhovatele se jedná pouze o spekulace vedené ve zcela obecné rovině, jež není založena na konkrétních skutečnostech. Navrhovatel uvádí pouze hypotetický příklad automobilky Audi zavádějící novou technologii, z tvrzení navrhovatele však nevyplývá, jakých úspor by mělo být dosaženo v projednávaném případě. Ceny za přístup k poštovní infrastruktuře nelze stanovit na základě nepodložených spekulací, že náklady odpůrce se v budoucnu mohou změnit.

Navrhovatel svůj rozklad doplnil podáním ze dne 19. 6. 2017. Správní orgán II. stupně podotýká, že předmětné doplnění navrhovatel učinil až po uplynutí patnáctidenní lhůty pro podání rozkladu. Nelze je tudíž považovat za rozklad, ale jen za vyjádření navrhovatele. Skutečnost, že navrhovatel v závěru rozkladu proti rozhodnutí uvedl, že další doplnění a odůvodnění rozkladu bude následovat ve lhůtě 1 měsíce, je bez právního významu. V této souvislosti správní orgán II. stupně odkazuje na rozhodnutí Městského soudu v Praze ze dne 2. 11. 2011, čj. 5 Ca 298/2008-52 (zveřejněné ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu Sb. NSS 2766/2013), v němž uvedený soud konstatoval, že: „...nelze z § 37 odst. 3 správního řádu dovodit povinnost správního orgánu poskytnout odvolateli dodatečnou lhůtu jen s tím účelem, aby byl případně doplněn další, v odvolání naznačený odvolací důvod, pokud odvolání již obsahuje aspoň jeden konkrétní a projednatelný odvolací důvod“. Dále Městský soud dovodil, že takovou povinnost nezakládá správnímu orgánu ani skutečnost, že účastník naznačil, že odvolacích důvodů hodlá vznést více. Správní orgán II. stupně tudíž není s ohledem na § 89 odst. 2 správního řádu povinen zabývat se správností napadeného rozhodnutí v rozsahu námitek uvedených v doplnění rozkladu. Správní orgán II. stupně nicméně považuje za vhodné se i k těmto námitkám vyjádřit a doplnit argumentaci uvedenou v odůvodnění napadeného rozhodnutí vlastními úvahami.

Navrhovatel v Doplnění namítá, že správní orgán I. stupně odmítá zajistit přístup

navrhovatele k databázi adresátů, kteří si pronajali poštovní přihrádky, aniž by současně požádali o tzv. odnášku, což není správné, protože znalost toho, kteří adresáti mají zřízeny poštovní přihrádky, je potřebná k tomu, aby do nich mohly být dodávány poštovní zásilky, které mají běžnou adresu. Právo na přístup k této databázi vyplývá z toho, že součástí poštovní infrastruktury jsou samy poštovní přihrádky.

Jak již správní orgán II. stupně uvedl výše, výčet prvků poštovní infrastruktury, k nimž má odpůrce povinnost umožnit přístup, je taxativní. Databáze poštovních přihrádek v tomto výčtu výslovně uvedena není. V předmětném výčtu je uvedena pouze databáze adres s informacemi o adresátech, kteří požádali o dodávání na jiné než odesílateli uvedené adrese a o jejich nových adresách. Poštovní přihrádku, u níž adresát zároveň nepožádal o tzv. odnášku, nelze považovat za novou adresu ve smyslu § 34 odst. 1 zákona o poštovních službách. V případě těchto přihrádek adresáti nepožádali o dodávání na jiné než odesílatelem uvedené adrese a zásilky jim budou dodávány na adresu uvedenou na zásilce.

Správní orgán II. stupně se neztotožňuje s tvrzením navrhovatele, že právo na přístup k databázi adresátů, kteří si pronajali poštovní přihrádky, aniž by současně požádali o tzv. odnášku, vyplývá již z toho, že součástí poštovní infrastruktury jsou samy poštovní přihrádky. Na zásilkách určených do poštovních přihrádek odesílatel uvádí jméno adresáta, číslo poštovní přihrádky a směrovací číslo provozovny odpůrce, v níž se poštovní přihrádka nachází. V případě odeslání zásilky do poštovní přihrádky tak lze provozovnu odpůrce jednoduše dohledat pomocí směrovacího čísla a v rámci této provozovny pak lokalizovat příslušnou přihrádku na základě jejího čísla a jména adresáta. Poštovní přihrádku tedy lze lokalizovat i bez přístupu k příslušné databázi adresátů, a to pouze na základě údajů uvedených odesílatelem na zásilce (v adrese). Pro to, aby mohl navrhovatel doručit zásilky adresované odesílatelem do poštovních přihrádek, tedy navrhovatel databázi těchto přihrádek nepotřebuje, neboť může doručovat na základě údajů uvedených odesílatelem na zásilce (v adrese).

Navrhovatel dále uvádí, že mu správní orgán I. stupně odmítá zajistit přístup k dodávání formou tzv. odnášky s odůvodněním, že tato služba není sama o sobě součástí poštovní infrastruktury, což však dle navrhovatele není pravda, neboť odnáška je ve skutečnosti jedním z alternativních způsobů dodání.

K tomu správní orgán II. stupně opět uvádí, že taxativní výčet prvků poštovní infrastruktury uvedený v § 34 odst. 1 zákona o poštovních službách jasně vymezuje, ke kterým prvkům poštovní infrastruktury je odpůrce povinen umožnit přístup. Služba odnášky v tomto výčtu nefiguruje a není v něm uveden ani žádný prvek, pod nějž by bylo možné ji podřadit.

Správní orgán I. stupně dle navrhovatele nesprávně dovozuje, že navrhovatel nemá právo na přístup do dodávacích schrán v případě, že do nich hodlá vkládat tzv. letáky, neboť

nejsou poštovními zásilkami, což však dle navrhovatele neplatí vždy, neboť pokud bude okruh příjemců letáků vymezen, jde o adresné poštovní zásilky.

Uvedená výhrada není dle názoru správního orgánu II. stupně opodstatněná. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí vyplývá, že správní orgán I. stupně pojem "letáky" užívá pro označení neadresných zásilek. Za poštovní zásilky lze přitom považovat pouze zásilky adresné, jak vyplývá z dikce § 2 písm. a) zákona o poštovních službách. Lze samozřejmě připustit, že „letáky“ (ve smyslu propagační materiály) mohou teoreticky být adresovány konkrétním osobám a budou za určitých podmínek naplňovat znaky poštovní zásilky. V takovém případě samozřejmě bude možné takovou zásilku dodávat do dodávacích schrán, stejně jako kterékoli ostatní adresné zásilky. V tomto smyslu však není pojem „letáky“ správním orgánem I. stupně užíván. Navrhovatelem poukazovaný rozpor je pouze zdánlivý a vyplývá z toho, že navrhovatel a správní orgán I. stupně pojmem leták označují zásilky s rozdílnými vlastnostmi. Není předmětem tohoto řízení podávat výkladové stanovisko, co se ještě rozumí poštovní zásilkou a za jakých podmínek lze propagační materiály považovat za adresné. Polemika navrhovatele je tedy z hlediska tohoto řízení bezpředmětná. Co je však nezpochybnitelné – služba přístupu k poštovní infrastruktuře se týká pouze a výlučně poštovních zásilek, přičemž v tomto smyslu učinil svůj závěr i správní orgán I. stupně.

Navrhovatel v doplnění rozkladu opakuje svůj (údajně logický) požadavek, aby mu byla zpřístupněna databáze, která bude obsahovat jednak jména adresátů, jednak GPS souřadnice umístění jejich dodávacích schrán. Tento požadavek správní orgán I. stupně odmítl s tím, že když takovým způsobem odpůrce databáze nevede, není možné od něj požadovat, aby navrhovateli databáze v této podobě zpřístupnil. Jestliže však odpůrce skutečně vede podle navrhovatele nesmyslným způsobem databázi dodávacích schrán a databázi adresátů, pak je triviální věcí tyto databáze spojit a nahradit údajný „slovní popis umístění dodávacích schrán" jejich GPS souřadnicemi.

Správní orgán II. stupně se v tomto bodě plně ztotožňuje se závěry správního orgánu I. stupně. Zákon stanoví odpůrci povinnost umožnit navrhovateli přístup k jeho poštovní infrastruktuře, nikoli povinnost tuto infrastrukturu ve prospěch navrhovatele rozvíjet. Pakliže odpůrce GPS souřadnice umístění dodávacích schrán pro své potřeby neeviduje, nelze mu ukládat, aby je pro potřeby navrhovatele zjišťoval. Pakliže je zjištění a zaevidování příslušných GPS souřadnic dle názoru navrhovatele triviální záležitostí, nechť tak učiní pro své potřeby vlastními prostředky.

Správní orgán I. stupně dle navrhovatele absurdně a bezdůvodně stanovil, že převzaté poštovní zásilky musí odpůrce vložit do poštovních přihrádek "nejpozději ve lhůtě D+1" (tedy nejpozději příští pracovní den), namísto jejich vložení ihned po převzetí, což odpůrci dle navrhovatele umožňuje pozdržet vložení zásilek až o dva pracovní dny.

Správní orgán II. stupně má za to, že požadavek navrhovatele není opodstatněný

a neodpovídá spravedlivému uspořádání podmínek pro přístup k poštovní infrastruktuře. Napadené rozhodnutí nestanoví, v jakém konkrétním čase má navrhovatel odpůrci zásilky určené k vložení do poštovních přihrádek předávat. Navrhovatel tak může učinit kdykoli v otevírací době té které provozovny, tedy i bezprostředně před jejím skončením. Nelze očekávat, že odpůrce bude mít vždy volné kapacity k zajištění bezprostředního zpracování všech navrhovatelem předaných zásilek a jejich vložení do poštovních přihrádek. Nelze po odpůrci za takové situace požadovat, aby k vložení zásilek do poštovních přihrádek přistoupil vždy ještě téhož dne, třeba i nad rámec pracovní doby svých zaměstnanců. Je proto spravedlivé, aby měl odpůrce k vložení zásilek do poštovních přihrádek stanovenou přiměřenou lhůtu. Povinnost vložit převzaté zásilky do přihrádek nejpozději následující pracovní den považuje správní orgán II. stupně za přiměřenou. Správní orgán II. stupně rovněž podotýká, že v rámci řízení před správním orgánem I. stupně odpůrce úpravu vkládání zásilek do poštovních přihrádek ve lhůtě D+1 nerozporoval.

Správní orgán I. stupně dle navrhovatele nesprávně dovozuje, že navrhovatel musí v ceně za přístup uhradit náklady na pořízení databází souvisejících s umístěním dodávacích schrán, neboť odpůrce takovou databázi nemá. Navrhovatel naopak tvrdí, že databázi umístění dodávacích schrán odpůrce již musí mít, a to jednak z důvodu jeho povinnosti zveřejňovat případy, kdy se na základě § 16 odst. 1 písm. a) a b) zákona o poštovních službách dodává do dodávací schránky, a také z důvodů účetních a inventárních.

Navrhovatelem předkládaná interpretace § 16 vyhlášky č. 464/2012 Sb. je nesprávná. Předmětné ustanovení stanoví výjimečné případy, kdy nemusí být zajištěno dodání na adresu každé fyzické a právnické osoby a kdy lze z taxativně uvedených důvodů namísto toho doručovat v jiném místě, jako např. do dodávací schránky, a to bez ohledu na to, jaká je vůle adresáta. Takové případy je odpůrce povinen podle § 26 písm. a) vyhlášky č. 464/2012 Sb. zveřejňovat. Od uvedeného je třeba odlišovat případy, kdy odpůrce dodává zásilky do dodávací schránky na základě žádosti adresáta. V případě dodávání do dodávacích schrán na základě žádosti adresáta se nejedná o postup podle § 16 vyhlášky č. 464/2012 Sb., a tyto případy tedy nemusí být ani zveřejňovány. Nelze souhlasit ani s tvrzením navrhovatele, že odpůrce je povinen umístění dodávacích schrán evidovat z účetních a inventárních důvodů, neboť z předpisů o účetnictví nevyplývá povinnost vést v rámci evidence vlastněného majetku rovněž databázi údajů o jeho poloze/umístění. Tvrzení navrhovatele, že odpůrce adresáty k využívání dodávacích schrán nutí pohrůžkou, je nepodložené a pro toto řízení bezpředmětné.

Navrhovatel dále spekuluje o neúčelnosti tzv. „ceny za obsluhu na poště“ ve výši 15,46 Kč za jednu převzatou „dávku zásilek“, neboť podle jeho názoru lze zajistit, aby žádné náklady nevznikaly tím, že pracovník navrhovatele sám odnese příslušné poštovní zásilky za dozoru zaměstnance odpůrce (jehož plat je fixní a žádné náklady na časově nenáročný doprovod tak nevznikají) do zázemí, kde se nachází poštovní přihrádka.

K tomu správní orgán II. stupně uvádí, že (jak bylo uvedeno v napadeném rozhodnutí) není s ohledem na bezpečnostní předpisy odpůrce žádoucí, aby do zázemí provozoven odpůrce vstupovaly cizí osoby. Nelze souhlasit s tím, že na případný doprovod zaměstnance navrhovatele zaměstnancem odpůrce by žádné náklady nevznikly. Ať už jsou zásilky přenášeny zaměstnancem navrhovatele či odpůrce, časová náročnost tohoto úkonu je srovnatelná. Časová náročnost doprovodu pro navrhovatele by tedy byla prakticky totožná jako časová náročnost přenesení zásilek zaměstnancem odpůrce. Zaměstnanec odpůrce by na doprovod musel vynaložit čas, jenž by jinak mohl věnovat jiným činnostem. Případný doprovod by tedy byl nákladem, jenž by bez zpřístupnění infrastruktury odpůrce nevznikl a na jehož úhradu by měl odpůrce nárok.

Navrhovatel namítá, že správní orgán I. stupně do ceny za přístup k dodávacím schránám zahrnul poměrnou část nákladů podle podílu navrhovatele na trhu listovních zásilek, avšak neuvádí, kolik tento podíl činil, ani to, jaké jsou celkové výdaje na opravy a údržbu dodávacích schrán, z nichž podíl navrhovatele vypočetl.

V tomto dává správní orgán II. stupně navrhovateli za pravdu, nicméně předmětné údaje lze z obsahu spisu snadno dovodit. Uvedené údaje vyplývají z Doplnění č. 1 záznamu z kontroly ze dne 27. května 2016, kde je na straně 2 uvedeno, že podíl navrhovatele na nákladech za přístup k dodávacím schránám činí 2,46%. Z odůvodnění rozhodnutí pak vyplývá, že podíl navrhovatele na trhu listovních zásilek se rovná jeho podílu na nákladech za přístup k dodávacím schránám. Byť tedy uvedený údaj v odůvodnění napadeného rozhodnutí není takto výslovně uveden, z obsahu spisu je zřejmé, že podíl navrhovatele činí 2,46%. Z údajů uvedených na straně 2 Doplnění č. 1 záznamu z kontroly ze dne 27. května 2016 vyplývá rovněž výše celkových nákladů na přístup k dodávacím schránám, kterou lze získat sečtením zde uvedených položek. Tak např. celkové měsíční náklady na jednu dodávací schránku činí 27,44 Kč a roční náklady na všechny dodávací schránky činí 18.418.426,58 Kč.

Správní orgán I. stupně dále dle navrhovatele vycházel z úvahy, že náklady na opravy a údržbu schrán jsou vyvolány tím, že jsou otevírány, aby do nich mohly být vloženy (a následně adresátem vyňaty) poštovní zásilky, avšak nevzal v potaz, že mohou být poškozeny též nevhodným zacházením, vandalismem či povětrnostními vlivy, přičemž tyto náklady by neměly být do ceny za přístup zahrnuty.

Správnímu orgánu II. stupně není zřejmé, z jakého důvodu by se navrhovatel neměl podílet na nákladech na údržbu dodávacích schrán vyvolaných povětrnostními vlivy či třetími osobami. Pakliže navrhovatel bude využívat infrastrukturu odpůrce, je spravedlivé, aby se podílel i na nákladech na její údržbu, a to úměrně rozsahu jejího využití. Pakliže budou mít z dodávacích schrán prospěch jak navrhovatel, tak odpůrce, pak by se měli společně (v poměrném rozsahu) podílet rovněž na nákladech na jejich údržbu vyvolaných objektivními skutečnostmi. Není rozumný důvod, aby tyto náklady nesl výhradně odpůrce.

Navrhovatel uvádí, že na str. 55 rozhodnutí správní orgán I. stupně zdůvodňuje, jak dospěl ke stanovené ceně 1,98 Kč za zaslání informace o změně umístění dodávací schránky. Podle tvrzení správního orgánu I. stupně byla cena 1,98 Kč vypočtena jako podíl částky 55.441,60 Kč a počtu dodávacích schrán. To by podle navrhovatele znamenalo, že dodávacích schrán je 28 tisíc. Skutečný počet schrán je však dle navrhovatele více než dvakrát větší.

K tomuto správní orgán II. stupně jen poznamenává, že náklady na zaslání informace o změně umístění dodávacích schrán vychází z nákladů na celou databázi o umístění dodávacích schrán. Náklady na databázi o umístění dodávacích schrán byly rozděleny mezi dva přístupující provozovatele, když jedním z nich je sám navrhovatel. Cena databáze pro navrhovatele tedy zohledňuje pouze poloviční výši nákladů. Z toho plyne, že když navrhovatel ve svém propočtu vynásobí podíl částky 55.441,60 Kč a ceny ve výši 1,98 Kč dvěma, dostane správný počet dodávacích schrán (jinými slovy celkový počet dodávacích schrán =  $55\,441,6 / 1,98 \times 2$ ).

Na str. 56, odst. 1 a 2 rozhodnutí popisuje správní orgán I. stupně, jak dospěl k cenám za pořízení duplikátu klíče od víka stanoviště s dodávacími schránkami (bod 1.1 ceníku). Dle navrhovatele však žádné náklady na pořízení duplikátu navíc ve skutečnosti nebudou vynakládány. Triviální úkony potřebné ke koupi duplikátu klíče budou vykonávány v rámci běžné pracovní náplně příslušného pracovníka, jehož mzda patří do fixních nákladů. Cena za duplikáty byla pak ještě zvýšena o 21,24 Kč pro případ, že si klíče navrhovatel vyzvedne na centrále odpůrce v Praze, kdy podle správního orgánu I. stupně jde o náklady na odeslání klíčů z dodejen a dep formou cenného psaní. Ve skutečnosti však žádné takové náklady vynaloženy nejsou, protože ke styku mezi centrálou a provozovny používá odpůrce tzv. služební zásilky, za které se žádné ceny pochopitelně neúčtují.

S uvedenými tvrzeními správní orgán II. stupně nesouhlasí. Je pochopitelné, že odpůrce sám sobě žádné ceny za odeslané zásilky obsahující duplikáty klíčů neúčtuje, to ale neznamená, že s těmito zásilkami nejsou spojeny žádné náklady. Klíče k dodacím schránám mají povahu cenných zásilek a je tedy žádoucí, aby byly přepravovány odpovídajícím způsobem, přičemž cena za přepravu zásilek obsahujících duplikáty klíčů bude odpovídat ceně účtované ze cenné psaní.

Pokud jde o náklady na pracovníka zajišťujícího pořízení duplikátů klíčů, správní orgán II. stupně nesouhlasí s tvrzením navrhovatele, že tyto jsou nulové. Byť se může jednat o úkony triviální, jedná se z hlediska příslušného zaměstnance o práci navíc, jež by nemusela být vykonána, pokud by navrhovatel přístup k infrastruktuře nepožadoval. S touto prací jsou spojeny náklady, na jejichž úhradu má odpůrce nárok, neboť bez požadavků navrhovatele v rámci realizace jeho práva na přístup k poštovní infrastruktuře by mu nevznikly.

Cena za vložení jedné poštovní zásilky do poštovní přihrádky ve výši 1,13 Kč je dle

navrhovatele nereálně vysoká, když ve skutečnosti vyžaduje tento úkon zhruba 5 sekund času (běžná výkonnost pracovníků při ručním třídění zásilek do přihrádek či tzv. třídnic je 1000 zásilek za hodinu).

Podle správního orgánu II. stupně navrhovatel nesprávně srovnává odlišné činnosti, a sice náklady na proces třídění a náklady na manipulaci se zásilkou. V částce 1,13 Kč nejsou zahrnuty pouze náklady na třídění, ale rovněž další úkony, jež je třeba s každou jednotlivou zásilkou v souvislosti s jejím převzetím vykonat, jako je její kontrola, ověření správnosti adresy a vložení do poštovní přihrádky. Navrhovatelem uváděné údaje jsou nadto nepodložené.

Dle navrhovatele není jasné, jak by mohly náklady na vytvoření či aktualizaci jednoho záznamu činit 9,28 Kč, jestliže celá operace spočívá jen v zařazení elektronicky zaslané žádosti adresáta do databáze. Přitom navrhovateli by měly být - podle tvrzení správního orgánu - účtovány jen náklady ve výši cca 2 % celkových nákladů (podle jeho tržního podílu).

Uvedená úvaha je dle správního orgánu II. stupně nesprávná. Tržní podíl navrhovatele byl zohledněn pouze pro účely rozdělení nákladů na přístup k dodávacím schránám. Do dodávacích schrán budou vkládány listovní zásilky a je zřejmé, že navrhovatel má oproti České poště těchto zásilek výrazně méně a bude tedy dodávacích schrán využívat v menším rozsahu. Naproti tomu databáze adresátů bude navrhovateli poskytnuta v celém rozsahu a navrhovatelem bude moci neomezeně využívat veškeré informace o všech adresátech (relevantní pro přístup). Proto byly náklady na databázi rozděleny rovnoměrně, ne podle podílu na trhu listovních zásilek.

Navrhovatel dále obecně poukazuje na možné důsledky chybného stanovení tzv. alokačních klíčů, v jehož důsledku je obraz o nákladech zkreslen. Závěry navrhovatele jsou však formulovány zcela hypoteticky a obecně a není zřejmé, jaký mají vztah k projednávané věci. Z tvrzení navrhovatele uvedených v Doplnění nikterak nevyplývá, v čem by nastavení alokačních klíčů mělo být chybné.

K rozkladovým námitkám odpůrce uvádí správní orgán II. stupně následující.

Odpůrce je přesvědčen, že novou adresou ve smyslu § 34 odst. 1 zákona o poštovních službách je míněna skutečná adresa jeho pobytu nebo sídla, nikoli adresa poštovní přihrádky nebo dodávací schránky. Databáze s informacemi o adresátech, kteří požádali o dodávání na jiné než odesilatelé uvedené adrese a o jejich nových adresách, má obsahovat pouze údaje o adresátech, kteří požádali odpůrce o tzv. dosílku, nikoli informace o adresátech využívajících službu odnáška.

K tomu správní orgán II. stupně uvádí, že dle § 34 odst. 1 zákona o poštovních službách má navrhovatel mimo jiné nárok na přístup k databázi adres s informacemi o adresátech, kteří požádali o dodávání na jiné než odesilatelé uvedené adrese a o jejich nových adresách. Novou adresou je namístě rozumět jakékoli místo, kam mají být adresátovi na základě jeho požadavku zasílány zásilky, jichž je adresátem. Odpůrcem poukazovaný

§ 21 odst. 1 věta první vyhlášky Českého telekomunikačního úřadu č. 464/2012 Sb., o stanovení specifikace jednotlivých základních služeb a základních kvalitativních požadavků na jejich poskytování, ke službě odnáška stanoví, že „Na základě písemné žádosti adresáta jsou ukládány poštovní zásilky nebo poukázané peněžní částky u dohodnuté provozovny, aniž by byl učiněn pokus o jejich dodání na adresu adresáta.“. Uložení zásilky v dohodnuté provozovně v takovém případě nahrazuje doručení zásilky na adresu adresáta uvedenou odesílatelem. Jedná se o místo, kde si adresát zásilky přebírá a kde dochází k jejich doručení. V případě sjednání odnášky tak příslušná provozovna odpůrce představuje novou adresu adresáta, kam mu mají být zásilky doručovány, přičemž navrhovatel má právo na přístup k databázi takovýchto adresátů. Shodné závěry platí o pro odnášku z poštovních příhrádek a pro dodávací schránky, do nichž mají být na základě žádosti adresáta zásilky dodávány. Ustanovení § 34 odst. 1 zákona o poštovních službách hovoří o adresách pro dodávání, nikoli o adresách pobytu. Za novou adresu ve smyslu uvedeného ustanovení je tedy namísto považovat jakoukoli novou adresu, kde si má adresát zásilku převzít (kam mu má být dodána, kdy dodáním se dle § 2 písm. g) zákona o poštovních službách rozumí vydání poštovní zásilky nebo výplata poukázané peněžní částky provozovatelem příjemci), nikoli pouze adresu, kde se adresát zdržuje, jak nesprávně dovozuje odpůrce.

K poukazu odpůrce na dikci § 19 Vyhlášky správní orgán II. stupně podotýká, že předmětné ustanovení nebylo vydáno k provedení § 34 odst. 1 zákona o poštovních službách a nikterak nevymezuje, co se rozumí „jinou adresou“. Ustanovení § 19 Vyhlášky hovoří o dodávání „na jiném místě“, zatímco § 34 odst. 1 zákona o poštovních službách používá pojem „jiná adresa“. Ustanovení § 19 Vyhlášky tedy není pro výklad § 34 odst. 1 zákona o poštovních službách směrodatné.

Odpůrce tvrdí, že mezi ním a navrhovatelem existovala shoda na předání databází prostřednictvím SFTP, správní orgán I. stupně však shodné návrhy stran sporu, které jsou pro něj z hlediska vymezení předmětu sporu závazné, neakceptoval.

Správní orgán II. stupně má za to, že ke shodě na způsobu předávání databáze prostřednictvím SFTP nedošlo. Odpůrce sice souhlasil s návrhem navrhovatele (uplatněným bezprostředně před termínem pro vydání rozhodnutí, stanoveným správním orgánem II. stupně na základě návrhu navrhovatele na přijetí opatření proti nečinnosti) na předávání databází a jejich aktualizací prostřednictvím SFTP, účastníci řízení se však neshodli na podmínkách, za nichž má k předávání tímto způsobem dojít, a to zejména co se týče ceny a frekvence předávání. Vyjádření navrhovatele a odpůrce proto nelze považovat za shodné návrhy účastníků řízení v situaci, kdy se jedná jen o shodu dílčí.

Správní orgán II. stupně dále podotýká, že návrh na řešení předávání databází a jejich aktualizace prostřednictvím SFTP byl navrhovatelem formulován až dne 15.12. 2016, a to za situace, kdy rozhodnutí mělo být vydáno do konce r. 2016, ačkoliv po celou dobu řízení nebyl zpochybně návrh odpůrce na předávání databáze formou zaslání e-mailu



(kdy prvotně by měla být zaslána celá databáze a následně jen změnové soubory a tím, že byla stanovena nákladově orientovaná cena za jeden „řádek změny“). Na nový postup předávání databází (prostřednictvím SFTP) nebyla kalkulována cena a účastníci řízení nebyli schopni se na konkrétních podmínkách předávání databází dohodnout. Výsledky dosavadního řízení tak pro stanovení podmínek a cen předávání databází s aktualizacemi prostřednictvím SFTP nebyly postačující. Správní orgán I. stupně nepochybil, když za této situace v souladu se zásadou hospodárnosti v rozhodnutí vycházel z do té doby uvažované varianty předávání databází prostřednictvím e-mailu, jež byla zohledněna i v provedené kalkulaci ceny za přístup k databázím odpůrce. K tomu správní orgán II. stupně podotýká, že vydané rozhodnutí nijak neomezuje strany sporu v možnosti upravit si na základě vzájemné dohody vztahy jinak, pro účely naplnění rozhodovací povinnosti správního orgánu podle § 34 odst. 5 zákona o poštovních službách ve spojení s § 141 správního řádu však nebylo možno i za procesní a důkazní situace postupovat jiným způsobem.

Odpůrce namítá, že mu nelze uložit povinnost v rámci přístupu k prvkům poštovní infrastruktury ve větším rozsahu, než jak je využívá k vlastní potřebě. Nelze tudíž odpůrci uložit povinnost doplnit do databáze adresátů, kteří požádali o dodávání na jiné než odesílateli uvedené adrese nebo kteří mají sjednanu odnášku z poštovní přihrádky, identifikační číslo takové osoby, pokud ho ve své databázi odpůrce nevede pro své účely.

Tato námitka odpůrce je dle správního orgánu II. stupně důvodná. Správní orgán I. stupně na straně 48 napadeného rozhodnutí uvedl: *„Jak bylo uvedeno již výše, nelze uložit odpůrci povinností v širším rozsahu, než potřebuje a využívá pro vlastní potřebu, což je případ doplnění GPS souřadnic k jednotlivým dodávacím schránám. Správní orgán se domnívá, že odpůrce zajisté zpřístupní databázi dodávací schrán s GPS souřadnicemi jejich umístění, až ji bude mít zpracováno, neboť by bylo nedůvodné aktualizovat a vést 2 odlišné databáze o umístění dodávacích schrán, jednu se slovním popisem a druhou s GPS souřadnicemi. Ze stejného důvodu nelze odpůrci uložit povinnost doplnit do databáze adresátů, kteří mají uzavřenu dohodu o dodávání do dodávacích schrán, identifikační číslo takové osoby, pokud ho ve své databázi odpůrce nevede pro své účely.“* Z uvedeného jednoznačně vyplývá, že k uložení povinnosti odpůrci předat navrhovateli databáze i s identifikačními čísly adresátů došlo nedopatřením (správní orgán I. stupně ve svém dopise ze dne 19. 6. 2017, jímž byla věc postoupena správnímu orgánu II. stupně, na str. 8 výslovně uvádí, že se jednalo o administrativní pochybení), když správní orgán I. stupně v odůvodnění napadeného rozhodnutí jednoznačně dovodil, že uložit tuto povinnost odpůrci nelze. S tímto závěrem se ztotožňuje i správní orgán II. stupně. Jak již správní orgán II. stupně uvedl výše, zákon stanoví odpůrci povinnost umožnit navrhovateli přístup k jeho poštovní infrastruktuře, nikoli povinnost tuto infrastrukturu ve prospěch navrhovatele rozvíjet. Pakliže odpůrce identifikační čísla adresátů pro své potřeby neeviduje, nelze mu ukládat, aby je pro potřeby navrhovatele zjišťoval. Správní orgán II. stupně uzavírá, že nemá pochybnost

o tom, jaká byla vůle správního orgánu I. stupně, jehož záměrem zcela zjevně nebylo uložení povinnosti odpůrci poskytnout navrhovateli údaje o identifikačních číslech adresátů. Vzhledem k tomu, že správní orgán II. stupně se ztotožňuje s názory správního orgánu I. stupně, vyjádřenými v odůvodnění napadeného rozhodnutí, neshledal, též s hledem na zásadu rychlosti a hospodárnosti řízení, důvod pro zrušení a vrácení napadeného rozhodnutí. Správní orgán II. stupně proto částečně změnil výrok I. napadeného rozhodnutí tak, že z čl. 2.1.2 a 2.1.3 povinnost poskytnout navrhovateli v rámci zajištění přístupu k databázím rovněž identifikační čísla adresátů vypustil.

Správní orgán I. stupně v rozhodnutí uvádí, že předpokládá, že navrhovatel doplní na zásilku určenou do poštovní přihrádky číslo příslušné poštovní přihrádky adresáta dle předané databáze a takto upravenou ji předá pracovníkovi příslušné pošty. Odpůrce s tímto postupem zcela souhlasí, avšak namítá, že tato povinnost musí být výslovně zakotvena v bodě 2.2 a 2.3 Dodatku, jinak bude zcela nevynutitelná.

Správní orgán II. stupně má za to, že uvedený požadavek odpůrce není důvodný. Do poštovních přihrádek jsou dodávány jednak zásilky, u nichž odesílatel uvede příslušnou poštovní přihrádku jako adresu pro doručení, dále pak zásilky určené osobám, jež o dodávání do poštovní přihrádky požádaly. U prvně jmenovaného typu zásilek je specifikace příslušné přihrádky provedena již odesílatelem a není důvod, aby číslo poštovní přihrádky bylo duplicitně uváděno i navrhovatelem. Co se týče poštovních zásilek vkládaných do poštovní přihrádky na základě dohody s adresátem, pakliže se navrhovatel tohoto vložení domáhá, je na něm, aby specifikoval, do které poštovní přihrádky má být zásilka vložena. Uvedené implicitně vyplývá zejména z dikce bodu 2.3.5 Dodatku, dle kterého po převzetí zásilek pracovník odpůrce vyhodnotí, zda jsou předané zásilky **určeny do poštovní přihrádky**, která se nachází v provozovně odpůrce, v níž došlo k předání zásilek. Je tedy na navrhovateli, aby u předávaných zásilek určil příslušnou přihrádku. Zaměstnanec odpůrce nemůže z povahy věci vyhodnotit, do jaké poštovní přihrádky mají být předané zásilky dle přání navrhovatele vloženy, pakliže to navrhovatel u příslušné zásilky neuvede. Byť tedy správní orgán I. stupně v odůvodnění rozhodnutí výslovně neuvádí, že navrhovatel je povinen číslo příslušné poštovní přihrádky uvádět, z výrokové části rozhodnutí tato povinnost vyplývá.

Výše uvedené lze pro ilustraci srovnat s povinností navrhovatele předávat zásilky určené do poštovních přihrádek seskupené podle jednotlivých poštovních přihrádek, stanovené v bodě 2.3.1 Dodatku. V odůvodnění rozhodnutí k tomuto správní orgán I. stupně uvádí, že *„Operativní početní kontrolu předaných nezapsaných zásilek do příslušných poštovních přihrádek může usnadnit pracovník navrhovatele tím, že bude předávat zásilky roztríděné podle jednotlivých poštovních přihrádek.“*. Z této formulace by se mohlo zdát, že je na uvážení navrhovatele, zda zásilky podle přihrádek roztrídí či nikoli. S přihlédnutím ke znění bodu 2.3.1 Dodatku je nicméně formulaci správního orgánu I. stupně nutno chápat tak,

že správní orgán I. stupně považuje rozřídění zásilek za vhodné, což se promítlo i do povinností navrhovatelů. Obdobně je nutno vykládat i formulaci správního orgánu I. stupně, že „*předpokládá, že navrhovatel doplní na zásilku určenou do poštovní přihrádky číslo příslušné poštovní přihrádky*“. Uvedená formulace není stanovením možnosti navrhovatele vybrat si, zda označení přihrádky uvede či nikoli, nýbrž vyjádřením předpokladu, z něž správní orgán I. stupně vycházel při posuzování podmínek pro vkládání zásilek navrhovatele do poštovní přihrádky odpůrce, jenž se promítl i do znění výroku I. rozhodnutí.

Dle odpůrce správní orgán I. stupně na straně 50 rozhodnutí chybně dospěl k závěru, že není nutno trvat na povinnosti navrhovatele rozlišovat a označovat zásilky určené do poštovních přihrádek způsobem podle dosud platné Smlouvy o přístupu, což dle odpůrce povede k tomu, že nebude schopen zásilky navrhovatele odlišit od jiných zásilek vložených do poštovní přihrádky.

Závěry odpůrce jsou dle správního orgánu II. stupně nesprávné. Navrhovatel, jakožto provozovatel poštovních služeb, je povinen každou poštovní zásilku, která u něj byla podána, označit tak, aby z označení bylo jednoznačně zřejmé, u kterého provozovatele byla poštovní zásilka podána (viz § 34 odst. 12 zákona o poštovních službách). V odůvodnění na str. 50 rozhodnutí k bodům 2.3 a 2.4 Dodatku, upravujícím dodávání zásilek do poštovních přihrádek, pak správní orgán I. stupně uvádí, že „*Pro vkládání nezapsaných zásilek do poštovních přihrádek je rozhodující jejich rozměr a hmotnost zásilky, a není třeba rozlišovat, zda se jedná o obchodní nebo obyčejné psaní, neboť toto rozlišení není pro vložení nezapsané zásilky do poštovní přihrádky důležité ani potřebné*“ a dále uvádí, že „... v případě, že navrhovatel označuje všechny zásilky v souladu s uloženou povinností v uzavřené Smlouvě o přístupu, na základě které mu odpůrce poskytuje službu dodání na adresy uvedené na poštovních zásilkách, není důvod, aby takové označení neobsahovaly zásilky, u kterých bude navrhovatel zajišťovat sám dodání do příslušných poštovních přihrádek, neboť by mu vznikaly nedůvodné náklady na jejich odstranění, popř. na takové neoznačení zásilek.“ Není tedy pravdou, že by navrhovatel (dle odůvodnění rozhodnutí) nemusel zásilky určené do poštovních přihrádek označit v souladu se Smlouvou o přístupu. Správní orgán I. stupně pouze podotkl, že pro vkládání zásilek do poštovních přihrádek není rozhodné, zda se jedná o psaní obchodní či obyčejné. Dodatek neobsahuje komplexní úpravu přístupu k vybraným prvkům poštovní infrastruktury, nýbrž pouze doplňuje úpravu obsaženou ve Smlouvě o přístupu. Na dodávání a označování zásilek určených do poštovních přihrádek se tudíž ustanovení Smlouvy o přístupu vztahují shodně jako na jakékoli jiné zásilky, nevyplývá-li z Dodatku něco jiného.

Odpůrce trvá na tom, že nemůže umožnit navrhovateli přímý přístup k dodávacím schránkám s ohledem na svou povinnost chránit poštovní tajemství (§ 16 zákon o poštovních službách) a na povinnost neumožnit nakládání se zásilkou jiné osobě (§ 7 odst. 1 zákona o poštovních službách), jejichž porušení je správním deliktem.

Správní orgán II. stupně má za to, že interpretace uvedených ustanovení odpůrcem je mylná, neboť při její důsledné aplikaci by sdílení poštovní infrastruktury nebylo prakticky proveditelné. Pakliže § 34 odst. 1 zákona o poštovních službách umožňuje ostatním poskytovatelům poštovních služeb využívat poštovní infrastrukturu odpůrce, implicitně tím počítá i s možností prolomení poštovního tajemství, když např. navrhovateli výslovně přiznává právo na přístup k databázi adres s informacemi o adresátech, kteří požádali o dodávání na jiné než odesílateli uvedené adrese a o jejich nových adresách. Předmětná databáze obsahuje informace chráněné poštovním tajemstvím, neboť odpůrce se je dozvěděl v souvislosti s poskytováním poštovních služeb. I přesto § 34 odst. 1 zákona o poštovních službách navrhovateli umožňuje se s těmito informacemi seznámit. Nelze tudíž omezovat právo navrhovatele na přístup k poštovní infrastruktuře odpůrce s odkazem na existenci poštovního tajemství. Nelze přisvědčit ani názoru odpůrce, že by se zpřístupněním dodávacích schrán dopustil správního deliktu. Odpůrce bude pouze plnit svou povinnost stanovenou na základě zákona, tedy nebude jednat protiprávně a nebude tak moci být naplněna materiální stránka správního deliktu. Správní orgán II. stupně se ztotožňuje s právními názory uvedenými správním orgánem I. stupně na str. 41 a násl. napadeného rozhodnutí. Pro navrhovatele zároveň platí obecná zásada zákazu zneužívání práva. Z oprávnění navrhovatele využívat infrastrukturu odpůrce zároveň plyne povinnost navrhovatele nenarušovat využívání této infrastruktury odpůrcem a nezasahovat do řádného plnění jeho povinností.

Odpůrce nesouhlasí s povinností předat navrhovateli v případě výměny zámku klíč k vyměněnému zámku bezúplatně stanovené v bodu 2.4.6 Dodatku v situaci, kdy k výměně zámků dochází i v důsledku jejich přirozeného opotřebení a není důvod, proč by v takovém případě měl náklady na výrobu nového klíče vyvolanou objektivními důvody nést pouze odpůrce. Současně odpůrce požaduje úpravu rozhodnutí v bodu 2.4.8 tak, aby bylo jednoznačně stanoveno, že je navrhovatel povinen nést náklady spojené s výměnou všech zámků, k níž došlo v souvislosti se ztrátou nebo odcizením klíče, který byl v držení navrhovatele.

K požadavku odpůrce na úhradu nákladů na předání nového klíče v souvislosti s výměnou zámku vyvolanou objektivními skutečnostmi správní orgán II. stupně uvádí, že zámek je součástí dodávací schránky a náklady na jeho výměnu z důvodu opotřebení jsou již zahrnuty v „ceně za přístup k dodávací schráně“. Zámky užívané odpůrcem nejsou unikátní v tom smyslu, že by každý zámek vyžadoval odlišný klíč. Vzhledem k univerzálnosti klíčů pro dodávací schránky nacházející se v „doručovacích okresech/doručovacího okruhu jednotlivých dep“ lze totožný klíč použít k odemknutí vícero zámků. Jednotlivé zámky odpůrce jsou tedy vzájemně zaměnitelné a je tudíž na odpůrci, aby při výměně zámku osadil dodávací schránku zámkem, jenž bude kompatibilní s dosud užívanými klíči tak, aby nebylo nutno s výměnou opotřebeného zámku měnit i veškeré klíče. Výměna klíčů je nezbytná pouze v případě ztráty

klíče z důvodu zajištění ochrany obsahu příslušné dodávací schránky. V případě výměny zámku z důvodu pouhého opotřebení výměna klíčů nezbytná není a odpůrce tedy nemá na její úhradu nárok.

K požadavku odpůrce na úpravu bodu 2.4.8 Dodatku správní orgán II. stupně konstatuje, že v uvedeném bodě již je výslovně stanovena povinnost operátora (tj. navrhovatele) uhradit odpůrci veškeré náklady spojené s výměnou zámku, k níž došlo v souvislosti se ztrátou nebo odcizením klíče, který byl v držení navrhovatele. Výměnou zámku je logicky namístě rozumět výměnu každého zámku (tedy i vícero zámků) zapříčiněnou ztrátou klíče navrhovatelem. Odpůrcem požadovaná úprava je tak nadbytečná, neboť povinnost nést náklady spojené s výměnou všech zámků v souvislosti se ztrátou nebo odcizením klíče navrhovatele již je v uvedeném ustanovení stanovena.

Odpůrce nesouhlasí s bodem 3 Ceníku, kde se uvádí, že v případě zaslání aktualizace záznamu o službě dosílka nebude vybírán žádný poplatek, neboť aktualizace je již hrazena v maloobchodní ceně služby dosílka. Přístupující provozovatel poštovních služeb má za přístup do sítě hradit nákladově orientovanou cenu, tedy cenu, která pokrývá náklady přístupu, a není důvod, aby byla odpůrci uložena povinnost tyto náklady přenášet na jeho koncové zákazníky.

Dle názoru správního orgánu II. stupně se však o nepřípustné přenášení ceny na zákazníky odpůrce nejedná. Aktualizaci záznamů provádí pouze odpůrce, a tedy pouze odpůrce může příslušné ceny svým zákazníkům naúčtovat. Navrhovatel možnost účtovat adresátům ceny za aktualizaci nemá. Nelze tedy po navrhovateli spravedlivě požadovat, aby odpůrci hradil cenu za aktualizaci záznamů o dosílce v situaci, kdy jsou náklady na aktualizaci databáze zcela pokryty úhradami, jež odpůrce v souvislosti s aktualizací od svých zákazníků vybírá.

Správní orgán II. stupně ve věci samé shrnuje, že po úvaze shora popsané rozkladu odpůrce zčásti přisvědčil, proto postupem podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu výrok I. napadeného rozhodnutí částečně změnil způsobem uvedeným ve výroku I. tohoto rozhodnutí. V ostatním pak neshledal rozklady důvodnými a výrok I. napadeného rozhodnutí ve zbylé části podle § 90 odst. 5 správního řádu výrokem II. tohoto rozhodnutí potvrdil.

Výrok II. 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, protože 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 II. rozhodnutí potvrdil.

Co se týče náhrady nákladů řízení o rozkladu, rozklad navrhovatele byl v celém rozsahu zamítnut a odpůrce byl v rámci řízení o rozkladu z větší části neúspěšný, když bylo

vyhověno pouze jedné jeho rozkladové námitce. Z toho důvodu se v souladu s § 129 odst. 4 zákona o elektronických komunikacích žádnému z účastníků náhrada nákladů řízení o rozkladu nepřiznává.

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:

Ing. Mgr. Jaromír Novák v. r.  
předseda Rady  
Českého telekomunikačního úřadu

Otisk úředního razítka

Za správnost: Martina Klikarová, 8. 11. 2017

Vypraveno dne: 8. 11. 2017