



Český telekomunikační úřad

se sídlem Sokolovská 219, Praha 9

poštovní přihrádka 02, 225 02 Praha 025



TOTO ROZHODNUTÍ NABÝLO
PRÁVNÍ MOCI dne 7. 6. 2021

Český telekomunikační úřad
Odbor přezkoumávání rozhodnutí dne 15.6.2021

Praha 3. 6. 2021

Čj. ČTÚ-8 313/2021-603

Rada Českého telekomunikačního úřadu jako příslušný správní orgán podle § 107 odst. 9 písm. b) bodu 1. zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o elektronických komunikacích“), na základě rozkladu, který podala dne 5. 1. 2021 **Česká pošta, s. p.**, IČO 471 14 983, se sídlem Politických vězňů 909/4, 225 99 Praha, a rozkladu, který podala dne 6. 1. 2021 obchodní společnost **OVISION CZ a. s.**, IČO 028 34 154, se sídlem K Bílému vrchu 2960/8, Horní Počernice, 193 00 Praha 9, právně zast. Markem Procházkou, IČO 662 17 717, advokátem se sídlem Jáchymova 26/2, 110 00 Praha 1, podle § 152 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), proti výrokům I., IV., V., VII. a VIII. rozhodnutí předsedkyně Rady Českého telekomunikačního úřadu, ze dne 21. 12. 2020, čj. ČTÚ-44 466/2019-606/XXVIII. vyř., o návrhu České pošty, s. p., ve věci sporu o uzavření dodatku ke Smlouvě o přístupu k prvkům poštovní infrastruktury a ke zvláštním službám souvisejícím s provozováním poštovní infrastruktury číslo 2016/7826 ze dne 2. 11. 2016, ve znění jejích dodatků, upravující přístup obchodní společnosti OVISION CZ a. s. do poštovní infrastruktury České pošty, s. p., 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“), po projednání v rozkladové komisi Rady Českého telekomunikačního úřadu ustavené podle § 152 odst. 3 správního řádu, toto

rozhodnutí:

- I. Podle ustanovení § 90 odst. 5 ve spojení s § 152 odst. 6 písm. b) správního řádu se rozklady zamítají a napadené výroky I., IV., V., VII. a VIII. rozhodnutí předsedkyně Rady Českého telekomunikačního úřadu, ze dne 21. 12. 2020, čj. ČTÚ-44 466/2019-606/XXVIII. vyř., se potvrzují.
- II. Žádnému z účastníků se náhrada nákladů řízení o rozkladu nepřiznává.

Odůvodnění:

Český telekomunikační úřad (dále též „Úřad“ nebo „ČTÚ“) obdržel dne 22. 10. 2019

podání České pošty, s. p., IČO 417 14 983, se sídlem Politických vězňů 909/4, 225 99 Praha (dále jen „navrhovatel“), jímž bylo zahájeno řízení ve smyslu § 34 odst. 5 zákona o poštovních službách o uzavření Dodatku č. 3 (dále též „dodatek“ nebo „návrh dodatku“) ke Smlouvě o přístupu ke zvláštním službám a prvkům poštovní infrastruktury č. 2016/7826 ze dne 2. 11. 2016 ve znění Dodatku č. 1 ze dne 24. 4. 2017 a Dodatku č. 2 ze dne 1. 2. 2018 (dále jen „smlouva o přístupu“ nebo „smlouva“), sjednané s obchodní společností OVISION CZ a. s., IČO 028 34 154, se sídlem K Bílému vrchu 2960/8, Horní Počernice, 193 00 Praha 9 (dále jen „odpůrce“), právně zastoupené Markem Procházkou, IČO 662 17 717, advokátem se sídlem Jáchymova 26/2, 110 00 Praha 1.

Dne 5. 2. 2020 bylo Úřadu doručeno podání¹ navrhovatele ze dne 3. 2. 2020, kterým informoval o tom, že od 1. 2. 2020 došlo v jeho poštovní síti k „zásadní změně spočívající v tom, že obyčejné a doporučené listovní zásilky budou nově dodávány ve dvou režimech dodání (prioritně a ekonomicky) (...)“. Vzhledem k tomu provedl navrhovatel v průběhu ledna 2020 změny v referenční nabídce zveřejněné podle § 34 odst. 2 zákona o poštovních službách na jeho internetových stránkách. Vzhledem ke skutečnosti, že počínaje 1. 2. 2020 se technické parametry, ceny a podmínky přístupu k poštovní infrastruktuře navrhovatele změnil, vyvstala potřeba dát v probíhajícím sporu návrh dodatku do souladu se zveřejněnou smlouvou o přístupu.

S ohledem na podmínku stanovenou § 33 odst. 5 zákona o poštovních službách provedl Úřad v řízení pod čj. ČTÚ-1 665/2020-611 kontrolu nákladové orientace cen u změněné referenční nabídky navrhovatele. Potřebu změny výše cen za přístup k poštovní infrastruktuře pak doložil navrhovatel v rámci podání ze dne 7. 7. 2020 dokumentem s názvem „Protokol o kontrole podle § 36 odst. 1 písm. h) zákona č. 29/2000 Sb. (...) zahájené pod čj. ČTÚ-1 665/2020-611“, vyhotoveným dne 20. 4. 2020 (dále jen „protokol o kontrole“). Tento protokol, coby výstup z proběhlé kontroly, navrhovatel předložil ve verzi bez uvedení informací představujících jeho obchodní tajemství. V podání ze dne 1. 8. 2020 navrhovatel uvedl, že jeho předchozí návrh na provedení důkazu byl učiněn v rozsahu nadbytečném pro dané řízení, proto jej bere zpět a nově navrhuje toliko důkaz závěry protokolu o kontrole (ve znění vyplývajícím z tohoto podání). Odpůrce se v průběhu řízení k věci vyjádřil několikrát. V podání ze dne 17. 8. 2020 odkázal na své předchozí podání (31. 7. 2020), v němž navrhl provedení důkazu originálem protokolu o kontrole, a pro případ nevyhovění tomuto důkaznímu návrhu subsidiárně navrhl provedení důkazu, který doložil navrhovatel dne 7. 7. 2020 (případně jeho provedení v jiné redigované podobě dle uvážení správního orgánu).

Po posouzení věci vydala dne 21. 12. 2020 předsedkyně Rady Českého

¹ Navrhovatel toto podání s 5 přílohami označil jako „Změna návrhu na rozhodnutí sporu o úpravě vzájemných práv a povinností stran smlouvy o přístupu k prvkům poštovní infrastruktury a k zvláštním službám souvisejícím s provozováním poštovní infrastruktury podle § 34 odst. 5 zákona č. 29/2000 Sb., o poštovních službách a žádost o vydání předběžného opatření podle § 61 zákona č. 500/2012 Sb., správního řádu“.

telekomunikačního úřadu (dále jen „*správní orgán I. stupně*“ nebo „*prvostupňový orgán*“) **rozhodnutí čj. ČTÚ-44 466/2019-606/XXVIII. vyř.** (dále též „*napadené rozhodnutí*“ nebo „*prvostupňové rozhodnutí*“), jehož **výrokem I.** bylo podle § 141 odst. 7 správního řádu ve spojení s § 34 zákona o poštovních službách návrhu z větší části vyhověno, když bylo konstatováno, že navrhovatel je po nabytí právní moci napadeného rozhodnutí oprávněn vyzvat odpůrce k uzavření dodatku ke smlouvě o přístupu minimálně ve výrokem I. specifikovaném znění (viz str. 2 až 60 napadeného rozhodnutí) a odpůrce je povinen nejpozději do 30 dnů ode dne obdržení písemné výzvy takový dodatek s navrhovatelem uzavřít.

Naproti tomu výroky II. až VII. napadeného rozhodnutí vymezeným částem návrhu vyhověno nebylo.

Konkrétně **výrokem II.** byl návrh částečně zamítnut v bodě 8 přílohy č. 1 návrhu dodatku, pojednávajícím o ceně nezapsaných balíkových zásilek velikostních kategorií S (v části převyšující navrženou cenu o 7 Kč), M (v části převyšující navrženou cenu o 20 Kč), L (v části převyšující navrženou cenu o 47 Kč) a XL (v části převyšující navrženou cenu o 47 Kč).

Výrokem III. správní orgán I. stupně částečně zamítl návrh v bodě 8 přílohy č. 1 návrhu dodatku, kterým by byla stanovena cena příplatku za předání nezapsaných balíkových zásilek na místech dle písm. b) tabulky č. 1 Přílohy č. 4 Smlouvy o přístupu (depa s adresou) ve výši přesahující 5 Kč/ks, tj. o navržených 0,07 Kč.

Výrokem IV. byl návrh zamítnut v části článku 3.1 návrhu dodatku znějící následovně: *„Na plnění poskytnutá od 5. 2. 2020 do nabytí účinnosti tohoto Dodatku se pohlíží jako na plnění poskytnutá za účinnosti tohoto Dodatku.“*

Výrokem V. došlo k částečnému zamítnutí návrhu co do doplnění článku 2.5 návrhu dodatku, jímž měla být smlouva doplněna o text: *„Pro účely kontroly fakturace je Operátor povinen ČP zasílat přehledy podaných zásilek za předcházející kalendářní období ve formátu xls na adresu: operator@cpost.cz vždy k 1. pracovnímu dni následujícího měsíce ve struktuře uvedené v Příloze č. 11.“*, a co do doplnění Přílohy č. 11 do smlouvy.

Výrokem VI. byl návrh částečně zamítnutý co do článku 27.2 věty druhé Přílohy č. 3 návrhu dodatku (nahrazující Přílohu č. 5. smlouvy) ve znění: *„Podmínka 500 ks poštovních zásilek ve smyslu odst. 27.2 nemusí být splněna, pokud Operátor sjednal s Podnikem“.*

Výrokem VII. byl návrh částečně zamítnutý co do následující části článku 29.1 Přílohy č. 3 návrhu dodatku (věta třetí cit. článku): *„Jestliže bude zjištěno, že obsah předaných poštovních zásilek nevyhovuje odst. 27.1, cena za službu se zvýší o příplatek. Tento příplatek se rovná výši rozdílu mezi zaplacenou cenou za Nezapsanou listovní zásilku – typ Obchodní psaní a Nezapsanou listovní zásilku – typ Obyčejné psaní stejné hmotnosti.“*

Konečně (nákladovým) **výrokem VIII.** nebyla podle § 141 odst. 11 správního řádu žádnému z účastníků řízení přiznána náhrada nákladů řízení.

Předtím, než správní orgán I. stupně přikročil k meritornímu řešení případu, tj. k vlastnímu odůvodnění jednotlivých výroků (které provedl na stranách 74 až 93 napadeného rozhodnutí a v souvislosti s rozkladovými námitkami mu bude věnován prostor níže), zrekapituloval průběh řízení, shromážděné důkazy a vyjádření účastníků (viz strany 61 až 74 napadeného rozhodnutí). V zájmu zachování přehlednosti a výstižnosti svého rozhodnutí nepovažuje Rada ČTÚ za nezbytné opětovně líčit všechny skutečnosti zmíněné v napadeném rozhodnutí (s nimiž jsou ostatně strany sporu dobře obeznámeny), proto v podrobnostech odkazuje na jeho odůvodnění.

Včas podaným blanketním rozkladem, doplněným dne 15. 1. 2021 o odůvodnění, napadl navrhovatel výše uvedené rozhodnutí co do **výroků IV., V. a VII.** Odpůrce postupoval obdobně, když proti výrokům **I. a VIII.** daného rozhodnutí uplatnil nejprve včasný blanketní rozklad, který následně doplnil podáním ze dne 21. 1. 2021 (dále též „*doplnění rozkladu*²“). Nad rámec blanketního rozkladu v něm kromě jiného poznamenal, že výrok V. považuje za závislý na výroku I., proto jej napadá taktéž. Jednotlivým rozkladovým námitkám bude věnován prostor při jejich vypořádání.

Navrhovatel i odpůrce využili možnost vyjádřit se k uplatněným rozkladům, navrhovatel tak učinil podáním ze dne 4. 2. 2021, odpůrce podáním datovaným 3. 2. 2021. I o obsahu těchto vyjádření bude blíže pojednáno v rámci vypořádání rozkladových námitek.

Předsedkyně Rady ČTÚ neshledala důvod pro postup podle ustanovení § 87 správního řádu (autoremedura) a v souladu s § 88 odst. 1 správního řádu postoupila věc k rozhodnutí odvolacímu (rozkladovému) orgánu.

Podle § 107 odst. 9 písm. b) bodu 1. zákona o elektronických komunikacích o opravných prostředcích proti rozhodnutím vydaným předsedou Rady ČTÚ rozhoduje Rada ČTÚ (dále též „*správní orgán II. stupně*“).

* * *

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

Podle § 34 odst. 1 zákona o poštovních službách je „*držitel poštovní licence (...)* *povinen transparentním a nediskriminačním způsobem na základě písemné smlouvy umožnit přístup ostatním provozovatelům³ k prvkům poštovní infrastruktury a k zvláštním*

² Z důvodu rozsáhlosti rozkladových námitek odpůrce a jejich řazení pod jednotlivé body je pod zkratkou „*doplnění rozkladu*“ myšleno výlučně podání odpůrce ze dne 21. 1. 2021, byť to byl i navrhovatel, kdo konkrétní námitky proti napadenému rozhodnutí vylíčil až v návaznosti na svůj blanketní rozklad.

³ Dle § 2 písm. c) zákona o poštovních službách se pro účely tohoto zákona provozovatelem rozumí osoba poskytující poštovní služby nebo zajišťující zahraniční poštovní služby.

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 věty druhé cit. zákona „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.“

K rozhodování sporů o přístup k poštovní infrastruktuře podle § 34 je příslušný předseda Rady ČTÚ (§ 36a odst. 3 zákona o poštovních službách).

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

Správní orgán II. stupně po přezkoumání předloženého spisového materiálu konstatuje, že napadené rozhodnutí obsahuje veškeré náležitosti dle § 68 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,

kteře jej vedly k závěrům ohledně předmětu řízení, konstatoval podklady a úvahy, kterými se při svém rozhodování řídil a vypořádal se s námitkami a vyjádřeními účastníků řízení.

Po posouzení napadeného rozhodnutí z hlediska souladu s právními předpisy, jakož i z hlediska jeho 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.

Zatímco navrhovatel svůj rozklad zaměřil na tři nevyhovující výroky (výroky IV., V. a VII., o čemž bude pojednáno později), rozklad odpůrce směřuje převážně proti výroku I. napadeného rozhodnutí, kterým je vymezen (minimální) obsah dodatku, o jehož uzavření se strany spoří. Odpůrce shledává daný výrok nezákonným z mnoha důvodů, jenž budou postupně rozebrány.

Výrok I. napadeného rozhodnutí

I.

K předmětu řízení a namítanému nesplnění podmínek pro projednání sporu

Úvodem považuje správní orgán II. stupně za vhodné vypořádat se s námitkou, kterou odpůrce sice uvádí až v bodě VI. doplnění rozkladu, nicméně tato zpochybňuje zákonnost napadeného rozhodnutí jako takového. **Odpůrce** totiž namítá, že došlo ke změně předmětu řízení bez povolení správního orgánu. Správní orgán I. stupně usnesením čj. ČTÚ-44 466/2019-606/XV. vyř. ze dne 19. 8. 2020 v souladu s § 41 odst. 8 správního řádu původně povolil navrhovateli změnu obsahu návrhu na zahájení řízení ve znění jeho podání ze dne 3. 2. 2020 (které odpůrce označuje výrazem změnový návrh). Proti tomuto usnesení brojil odpůrce rozkladem, v němž poukazoval na jeho nezákonnost (např. na nesplnění podmínek pro povolení změny obsahu podání) a nepřezkoumatelnost. Po přezkoumání věci v rozkladovém řízení **dospěl správní orgán II. stupně** k závěru, že nebyl důvod k vydání daného usnesení a rozhodnutím čj. ČTÚ-46 060/2020-603 ze dne 29. 10. 2020 jej postupem dle § 90 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 152 odst. 6 písm. a) správního řádu zrušil. Správní orgán II. stupně shledal, že předmět řízení (neboli rámec sporu) se jako takový podáním navrhovatele ze dne 3. 2. 2020 nezměnil, došlo toliko k doplnění podkladů řízení. Vycházel přitom z toho, že nadále probíhá spor o uzavření dodatku, přičemž v jeho průběhu (po zahájení správního řízení) byla toliko aktualizována referenční nabídka navrhovatele dle § 34 odst. 2 zákona o poštovních službách. Spor byl nadále veden o výši cen za přístup k poštovní infrastruktuře, o znění článku 6a (zpracování osobních údajů) a ohledně souvisejících změn příloh smlouvy o přístupu. Správní orgán II. stupně nesdílel závěr odpůrce o existenci dvou předmětů řízení. Obě strany řízení měly v jeho průběhu možnost reagovat na postupně předkládané podklady a stanoviska protistrany a skutečně tak činily. Uvedl, že předmět řízení ve smyslu § 34 odst. 5 zákona

o poštovních službách je třeba vnímat komplexně (od zahájení řízení až po samotný závěr), jednotlivé úkony v něm provedené směřovaly k vydání meritorního rozhodnutí. Za účelem rozhodnutí tohoto sporu, týkajícího se především výše cen za přístup k poštovní infrastruktuře, nebylo logické provádět kontrolu nákladovosti cen u již neaktuální referenční nabídky. Správní orgán II. stupně měl na zřeteli cíl řízení dle § 34 odst. 5 zákona o poštovních službách, jímž je dovedení stran, které se ocitly ve sporu, k uzavření smlouvy umožňující přístup k poštovní infrastruktuře, resp. k její změně. Uzavřel tak, že v posuzovaném případě nevyvstal důvod pro užití institutu navrácení v předešlý stav v podobě povolení změny obsahu podání, neboť **předmět sporu v průběhu řízení nedoznal změny (v podobě jeho rozšíření)**.

Zatímco **odpůrce** tehdy rozkladem cílil na to, že změna obsahu podání neměla být povolena, nyní namítá nesprávné právní posouzení věci co do otázky, zda se změnovým návrhem změnil předmět řízení, a co do otázky, zda § 41 odst. 8 správního řádu míří toliko na rozšíření předmětu žádosti. Neztotožňuje se s právním hodnocením správního orgánu II. stupně, že v tomto typu sporu má návrh znění výroku rozhodnutí povahu pouhých podkladů řízení. Stejně tak se neztotožňuje s hodnocením významu § 41 odst. 8 správního řádu, když má za to, že změnou obsahu podání může být zúžení, rozšíření, ale také jakákoliv kvalitativní (nikoliv kvantitativní) změna v předmětu řízení. Změnový návrh představuje dle odpůrce rozšíření předmětu řízení, neboť nese návrh na smluvní zakotvení dvou režimů doručování, které dosud předmětem řízení nebyly.

Jak **správní orgán II. stupně** podrobně zdůvodnil v rozhodnutí čj. ČTÚ-46 060/2020-603, předně posuzoval, zda podání navrhovatele ze dne 3. 2. 2020 zavdalo důvod pro postup dle § 41 odst. 8 správního řádu. Výkladem tohoto ustanovení ve spojení s § 45 odst. 4 téhož zákona a majíc na zřeteli, že je vedeno řízení dle § 34 odst. 5 zákona o poštovních službách, dospěl k závěru, že důvod pro takový postup nevyvstal (k rozšíření předmětu návrhu nedošlo). Správní orgán II. stupně vycházel z toho, že předmětem návrhu je vyřešení sporu o změnu smlouvy o přístupu (uzavření nového dodatku), přičemž tento spor se týká zejména navýšení cen za vymezené poštovní služby. Odpůrce nesprávně parafrázuje odůvodnění zmíněného rozhodnutí, neboť správní orgán II. stupně v něm nekonstatoval, že by návrh znění výroku rozhodnutí měl mít povahu pouhých podkladů řízení. Uvedl toliko to, že podáním navrhovatele ze dne 3. 2. 2020 došlo k doplnění podkladů řízení, což vliv na předmět řízení nemělo. Zakotvení dvourychlostního režimu doručování z hlediska předmětného sporu ovlivnilo toliko cenové otázky, jako takové tudíž (ani „svou kvalitou“) předmět sporu nerozšiřuje.

V návaznosti na výše uvedené namítl **odpůrce** i nesprávné právní posouzení otázky, zda správní orgán může rozhodovat spor mezi stranami, pokud od doručení nového návrhu smlouvy odpůrci neuplynula lhůta 2 měsíců dle § 34 odst. 5 zákona o poštovních službách. Dle názoru odpůrce zasáhl správní orgán I. stupně do jeho práv, když vyhodnotil, že aplikace

právních předpisů by mohla být vůči navrhovateli příliš zatěžující. Vydané rozhodnutí je tudíž výsledkem nezákonného postupu.

Touto námitkou se **správní orgán I. stupně** podrobně zabýval na str. 74 až 75 napadeného rozhodnutí. Argumentoval Ústavním soudem uznanou potřebou vyvarovat se přepjatého formalismu, k čemuž by právě formalistický výklad § 34 odst. 5 zákona o poštovních službách vedl. Takový výklad by byl současně v rozporu s naplňováním cílů evropské úpravy. Správní orgán I. stupně v tomto směru odkázal na předchozí rozhodovací praxi (jako příklad uvedl řízení vedené pod čj. ČTÚ-7 312/2014-606).

K výtce odpůrce je třeba poznamenat, že z odůvodnění napadeného rozhodnutí nevyplývá konstatování prvostupňového orgánu o tom, že by aplikace právních předpisů mohla být vůči navrhovateli příliš zatěžující. Jak konstatoval **správní orgán II. stupně** ve svém dřívějším rozhodnutí čj. ČTÚ-70 437/2017-603 ze dne 12. 12. 2017: **„Uzavřením smlouvy ve smyslu uvedeného ustanovení přitom nelze rozumět pouze uzavření zcela nové smlouvy, ale rovněž změny již existujících smluv. Smlouva spočívá na vzájemných a obsahově shodných projevech vůle dvou nebo více smluvních stran, směřujících ke vzniku, změně či zániku práv a povinností, které právní předpisy s takovými projevy vůle spojují (viz Knappová, M., Švestka, J., Dvořák, J. Občanské právo hmotné. Svazek I. Praha: Aspi, 2005. 4. vydání. str. 146). Za smlouvu je tedy namístě považovat rovněž dodatky k již existujícím smlouvám, neboť představují dohodu (tedy shodný projev vůle) smluvních stran směřující k modifikaci jejich práv a povinností. Z uvedeného plyne, že provozovatel i držitel poštovní licence se mohou na Úřad s návrhem na úpravu vzájemných práv a povinností obracet i v případě, že ve lhůtě dvou měsíců nedojde k uzavření dohody o změně obsahu již uzavřené smlouvy o přístupu k poštovní infrastruktuře, jako je tomu v projednávané věci.“** Již z uvedeného plyne, že dané ustanovení nelze prakticky vykládat toliko dle jeho jazykového znění. Za problematické by správni orgán II. stupně z pohledu účelu daného ustanovení považoval meritorní rozhodnutí o návrhu, k němuž by došlo dříve než po uplynutí zákonem stanovené dvouměsíční lhůty (což v posuzovaném případě nenastalo). Odpůrce má výhrady vůči domnělému nedodržení zákonné lhůty pro rozhodnutí předmětného sporu, ale opomíjí přitom, že k žádné dohodě na znění příslušného dodatku nedošlo ani v průběhu správního řízení, byť strany měly dostatek časového prostoru, aby tak – byla by k tomu vůle – učinily.

II.

K absenci části B Přílohy č. 1 dodatku a tvrzenému překročení návrhů účastníků

Odpůrce vyjádřil v úvodní části doplnění rozkladu (viz bod II.) názor, že kdyby byl dodatek sjednán tak, jak správni orgán I. stupně vymezil ve výroku I. napadeného rozhodnutí, stane se smlouva neplatnou, resp. zdánlivou pro svou neurčitost (a to

přínejmenším pokud jde o cenové ujednání). Příloha č. 1 dodatku (ceník) dle čl. 2.6 dodatku nahrazuje původní Přílohu č. 1 smlouvy. V tabulkách části A je uvedená cena pro určitou zónu – Zónu 1, Zónu 2 a Zónu 3, aniž by tyto byly ve smlouvě definovány. Ze smlouvy ve znění dodatku by nevyplýval princip rozdělení zásilek na jednotlivé zóny, a to z důvodu, že nová Příloha č. 1 obsahuje pouze část A. Část B, která obsahuje přiřazení PSČ do zón, chybí. Ceny poštovních služeb by dle odpůrce byly sjednány neplatně (zdánlivě), neboť by je nebylo možné objektivně určit a závisely by na libovůli druhé smluvní strany. Odpůrce nemůže být nucen uzavřít dodatek, kterým by došlo ke zneplatnění smlouvy. Dodává, že vymezení jednotlivých zón nebylo předmětem řízení.

Správní orgán II. stupně obavy odpůrce nesdílí. V rámci kontroly nákladové orientace cen byly posuzovány ceny za služby dle jednotlivých zón, jak vyplývá např. z prvního závěru protokolu o kontrole (viz str. 68 napadeného rozhodnutí). Výrokem I. napadeného rozhodnutí je určen toliko minimální rozsah dodatku, jenž má být mezi stranami na základě pravomocného rozhodnutí uzavřen. Strany tudíž mohou nad rámec takového rozhodnutí konsenzuálně ujednat a do smlouvy doplnit další podstatné skutečnosti (tj. včetně části B Přílohy č. 1). Kromě poukazu na domnělý nedostatek návrhu dodatku již odpůrce nezdůvodnil, proč by tento měl působit tak závažnou vadu, jakou je zdánlivost smlouvy (teorii označována i pod výrazy právní jednání nicotné, neexistentní, *non negotium*).⁴

Část B Přílohy č. 1 smlouvy o přístupu k poštovní infrastruktuře je trvalou součástí referenční nabídky navrhovatele a jako taková nebyla mezi stranami sporná, tudíž ani samotné rozdělení do zón nemohlo být předmětem tohoto řízení. Nelze ovšem přehlížet skutečnost zmíněnou v úvodě, tj. že nákladová orientace cen byla Úřadem posouzena i z hlediska zón 2 a 3, z čehož plyne opodstatněnost takové kalkulace při poskytování přístupu do poštovní infrastruktury navrhovatele.

Dle správního orgánu II. stupně je cena za službu stanovena určitě, zůstalo by pak na smluvních stranách, jak by se vypořádaly se skutečností, pokud by smlouva ve výsledné podobě postrádala rozdělení PSČ do zón. Absenci části B Přílohy č. 1 by tak bylo třeba vnímat jako nevýhodu pro navrhovatele (jehož úkolem coby pána sporu bylo zajistit, aby návrh byl kompletní), neboť by se nemohl po odpůrci domáhat úhrady ceny stanovené pro Zóny 2 a 3, která je vyšší než v Zóně 1.

Druhá výtka **odpůrce** rovněž směřuje k úpravě textu článků návrhu dodatku (viz bod III. doplnění rozkladu). Správní orgán I. stupně dle odpůrce ve výroku I. napadeného rozhodnutí překročil návrhy účastníků, když z vlastního popudu změnil text čl. 2.6 až 2.11 návrhu dodatku, aniž by takovou změnu odůvodnil. Nedostatek odůvodnění pak dle jeho

⁴ Pokud by neurčitost smlouvy působila ve smyslu zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník její zdánlivost, odpůrce zřejmě ve svých úvahách opomenul možnost, kterou přináší § 553 odst. 2 cit. zákona, dle něhož „*byl-li projev vůle mezi stranami dodatečně vyjasněn, nepřihlíží se k jeho vadě a hledí se, jako by tu bylo právní jednání od počátku.*“

názoru působí nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí a překročení návrhů jeho nezákonnost.

Správní orgán II. stupně k tomu poznamenává následující. V části věci týkající se článku 2.7 návrhu dodatku (jímž bylo navrhováno prodloužení platnosti smlouvy do 31. 12. 2022) bylo řízení postupem dle § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu zastaveno (viz usnesení správního orgánu I. stupně čj. ČTÚ-44 466/2019-606/XXVII. vyř. ze dne 26. 11. 2020⁵) a současně správní orgán I. stupně zčásti nevyhověl navrhovateli ohledně požadavku vymezeného článkem 2.5 návrhu dodatku (viz výrok V. napadeného rozhodnutí), s nímž souvisela nová Příloha č. 11 (čl. 2.14 návrhu dodatku). S ohledem na uvedené tedy bylo nezbytné, aby došlo k přečíslování článků 2.8 až 2.13 návrhu dodatku, na články 2.6 až 2.11. **Prvostupňový orgán** provedl toliko toto přečíslování a spolu s ním nahradil výraz „Dodatku č. 3“ výrazem „Dodatku“.⁶ Po věcné stránce k žádné změně nedošlo, nejedná se tudíž o překročení návrhu, které by založilo nezákonnost rozhodnutí v dané části.

III.

K tvrzeným nedostatkům v dokazování včetně názoru, že skutkový stav je bez opory ve spisové dokumentaci

Na nezákonnost výroku I. usuzuje odpůrce dále z nedostatků týkajících se dokazování v předmětném řízení (použitých důkazních prostředků, nevyhovění jiným důkazním návrhům) a z domnění, že skutkový stav, z něhož bylo za účelem rozhodnutí ve věci vycházeno, nemá oporu ve spisové dokumentaci.

V bodě IV. doplnění rozkladu **odpůrce** poukazuje na nevyhovění jeho důkazním návrhům. Uvádí, že přes znalost zákonných pravidel neprovedl správní orgán I. stupně důkaz, který odpůrce navrhl a který byl způsobilý nejspolehlivěji zjistit stav věci, tj. důkaz originálem protokolu o kontrole a spisem o kontrole. Jedná se o závažnou vadu, neboť odpůrci coby účastníku řízení bylo v rozporu s § 4 odst. 4 správního řádu znemožněno uplatnit svá práva. Pokud správní orgán I. stupně argumentuje tím, že odpůrce sám předložil neoriginální podobu protokolu o kontrole, opomíjí, že se jednalo o podpůrný důkaz, když odpůrce požadoval primárně provedení důkazu originálem takového protokolu. Správní orgán I. stupně se na str. 79 napadeného rozhodnutí dle odpůrce vyjádřil nejasně ohledně ověření pravosti protokolu o kontrole (když uvedl, že tak učinil „výše uvedeným způsobem“). Odpůrce připomíná, že podstatou sporu je nákladovost cen, kterou má z povahy sporného řízení povinnost prokázat navrhovatel. Jestliže odpůrce vznesl celou řadu připomínek, které trefně identifikují nedostatky navrženého důkazu, má správní orgán možnost doplnit

⁵ I otázka prodloužení platnosti smlouvy o přístupu se stala předmětem sporu, jehož výsledkem je pravomocné rozhodnutí správního orgánu I. stupně čj. ČTÚ-8 898/2019-606/X. vyř. ze dne 23. 6. 2020. Na jeho základě měli účastníci řízení uzavřít Dodatek č. 3, jímž by platnost smlouvy byla prodloužena do 31. 8. 2024.

⁶ Dodatek č. 3 byl v registru smluv zveřejněn dne 19. 8. 2020.

dokazování, aby byla nákladovost cen nepochybně prokázána nebo návrh zamítnout z důvodu neunesení důkazního břemene. Dle odpůrce je úkolem správního orgánu vyhodnotit průkaznost návrhu, přesvědčivost předloženého důkazu v rámci volného (nikoliv svévolného) hodnocení důkazů. Správní orgán se nemůže uchýlit k argumentu autoritou osoby, která je původcem originálu předloženého důkazního prostředku (protokol o kontrole není veřejnou listinou). Odpůrce jistě není povinen kontrolovat tvrzení navrhovatele o nákladové orientaci cen, ale je k tomu oprávněn. Pokud správní orgán I. stupně uvádí, že odpůrci nesvědčí zákonné zmocnění (oprávnění) kontrolovat kalkulaci nákladové orientace cen, neuvědomuje si, že odpůrce není vykonavatelem veřejné moci (neplatí pro něj princip enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí), nýbrž v jeho pozici coby soukromé osoby se na něj vztahuje zásada legální licence (viz čl. 2 odst. 1 Ústavy).

Správní orgán I. stupně pojednal o důkazních návrzích a provedené kontrole na stranách 78 a 79 napadeného rozhodnutí. Odkázal přitom na pravidla dokazování ve sporném správním řízení. K výše uvedeným rozkladovým námitkám poznamenává **správní orgán II. stupně** následující. V neprovedení všech navrhovaných důkazů spatřuje odpůrce porušení jeho procesních práv. Dle § 52 správního řádu účastníci sice jsou povinni označit důkazy na podporu svých tvrzení, platí ovšem i věta druhá tohoto ustanovení: *„Správní orgán není návrhy účastníků vázán, vždy však provede důkazy, které jsou potřebné ke zjištění stavu věci.“* Odpůrce nevedl, co mělo být originálem protokolu o kontrole nebo spisem o kontrole zjištěno nebo prokázáno jinak než provedenými důkazy. Byl to odpůrce, kdo navrhl provedení stejného důkazu, který původně uplatnil navrhovatel (ten jej záhy poté vzal zpět). Správní orgán II. stupně nerozumí, proč by tak odpůrce činil, pokud by měl za to, že tento důkazní prostředek není výsledkem kontrolní činnosti Úřadu provedené za účelem posouzení nákladové orientace navrhovaných cen. Rovněž tak správní orgán II. stupně nerozumí tomu, proč by si následně odpůrce považoval za potřebné rozporovat jednotlivé závěry z tohoto protokolu. Podle § 141 odst. 4 správního řádu vychází správní orgán ve sporném řízení z důkazů, které byly účastníky navrženy, a jen pokud navržené důkazy nepostačují ke zjištění stavu věci, může správní orgán provést i jiné důkazy. Argumentace autoritou původce dokumentu (i když v posuzovaném případě šlo spíše o poukaz na odbornost osob podílejících se na provedené kontrole, viz str. 79 napadeného rozhodnutí) není v rozporu se zásadou volného hodnocení důkazů, ani nesvědčí o tom, že by k dokumentu bylo přistupováno jako k veřejné listině. Konečně z odůvodnění napadeného rozhodnutí nplyne, že by prvostupňový orgán pokládal odpůrce za vykonavatele veřejné moci a z tohoto důvodu mu „upíral“ právo jednat v rozsahu zákonem neupraveném. Správní orgán I. stupně toliko zdůraznil, že odpůrci nenáleží výkon kontroly podobné té, kterou je nadán Úřad.

Navrhovatel ve vyjádření k rozkladu odpůrce uvedl, že ověření nákladové orientace provedl sám Úřad. Takovýto postup mu ukládá zákon o poštovních službách v § 34 odst. 5.

Dle navrhovatele by bylo absurdní, pokud by Úřad v této situaci zpochybňoval vlastní zjištění nebo z nich odmítl vycházet. Dle jeho názoru je třeba vzít v potaz specifickou povahu postupu, při němž dochází k ověření nákladové orientace cen. Dle navrhovatele si lze jen těžko představit lepší a objektivnější metodu stanovení nákladově orientované ceny než na základě auditovaných údajů obsažených v oddělené evidenci nákladů. **Správní orgán II. stupně** na tomto místě považuje za vhodné navázat na uvedenou argumentaci navrhovatele a zdůraznit, že Úřad má plnou kompetenci a odpovědnost k tomu, aby posoudil, zda ceny za přístup k poštovní infrastruktuře jsou cenami nákladově orientovanými. Zákon o poštovních službách svěřuje Úřadu dohled v oblasti regulace poštovních služeb, a to včetně kontroly cen za přístup k poštovní infrastruktuře (viz § 36a odst. 1 písm. d) zákona o poštovních službách). Při této kontrole (provedené v řízení pod čj. ČTÚ-1 665/2020-611) vycházel Úřad primárně z účetních záznamů navrhovatele a z oddělené evidence nákladů a výnosů, kterou odpůrce jakožto držitel poštovní licence povinně vede v souladu s § 33a zákona o poštovních službách. Jak účetnictví, tak oddělená evidence jsou auditovány.⁷ Náklady vykázané na jednotlivé technologické procesy Úřad v rámci dané kontroly detailně zkoumal, ověřoval a posuzoval jejich relevantnost ve vztahu k definovaným parametrům služby, která je poskytována v rámci přístupu k poštovní infrastruktuře. Celkové jednotkové náklady na každou z dílčích služeb přístupu k poštovní infrastruktuře byly kalkulovány jako součet jednotkových nákladů na dílčí technologické procesy poštovního provozu, tj. podání, třídění, přepravu, dodání a režie. Úřad mimo jiné zkoumal, jaké odlišnosti v činnostech a souvisejících nákladech vznikají v závislosti na místě podání, a jaký vliv má místo, kam je zásilka adresována, na náklady.⁸

Odpůrce dále uvádí několik příkladů, z nichž usuzuje, že skutkový stav, který vzal správní orgán I. stupně za základ pro napadené rozhodnutí, nemá („ve velmi značné míře“) oporu ve spise (bod VII. doplnění rozkladu). Tyto vady dle něho působí nezákonnost rozhodnutí. Odpůrce v této souvislosti odkazuje na rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 13. 2. 2014 sp. zn. 58 A 33/2012., o jehož závěrech již ovšem sám nepojednává.

⁷ 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.*“ Z dikce § 1 odst. 3 vyhlášky č. 465/2012 Sb. je dle správního orgánu II. stupně zřejmé, že pojem ekonomicky oprávněné náklady v sobě zahrnuje jak prvek účelnosti, tak základní posouzení efektivnosti vynaložených nákladů. Vyhláška rovněž 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. Při ověřování nákladů Úřad vycházel především z údajů uvedených v tabulce č. 3 přílohy zmíněné vyhlášky, která obsahuje náklady a výnosy služeb podle technologie.

⁸ V případě, že daná služba přístupu nebyla ve sledovaném období velkoobchodními partnery navrhovatele využívána (např. Nezapsaná balíková zásilka), odvozoval Úřad náklady od technologicky nejbližší maloobchodní služby, přičemž vyloučil veškeré náklady na činnosti, které na úrovni velkoobchodu nevznikají.

Odpůrce konkrétně oponuje závěru na str. 83 napadeného rozhodnutí, kde se uvádí, že v rámci cenové kontroly byl odhad navýšení nákladů kontrolním orgánem podrobně posuzován. Uvádí, že jednotlivé kategorie tvořící základ tohoto posouzení jsou v napadeném rozhodnutí popsány detailněji než na str. 7 protokolu o kontrole. K tomu lze podotknout, že **správní orgán I. stupně** v odůvodnění napadeného rozhodnutí nerozšiřoval počet kategorií, pouze konkretizoval, jaké položky si pod nimi lze představit, tj. např. že náklady na budovy zahrnují energie, zabezpečení budov, úklidové práce, nájemné nebytových prostor, pojištění, daně, ostatní poplatky k budovám a ostatní služby k budovám.

Odpůrce dále ve vztahu k jinému konstatování na str. 83 napadeného rozhodnutí („Česká pošta jakožto kontrolovaná osoba v rámci kontroly potvrdila, že nastavení fungování sítě při pilotním projektu bylo shodné jako v současném ostrém provozu“) namítl, že protokol o kontrole obsahuje na str. 10 informaci o závěru kontrolního orgánu, nikoliv o totožném tvrzení navrhovatele. Odpůrce dodal, že reprezentativnost dat zpochybnil. **Správní orgán II. stupně** nerozumí, co touto výtkou odpůrce míní, podstatný je obsah sdělení, tj. že: „Nastavení fungování sítě při pilotním projektu bylo shodné jako v současném ostrém provozu“ (viz citace příslušné věty z kontrolního protokolu). Nelze si rozumně představit, že by takové sdělení z tvrzení navrhovatele nevycházelo. Pokud se jedná o zpochybnění reprezentativnosti dat, prvostupňový orgán již v odůvodnění napadeného rozhodnutí poznamenal, že odpůrce se v tomto směru omezil toliko na konstatování, a příslušné důkazy nedoložil.

Dle **odpůrce** spisová dokumentace neobsahuje podklady pro tvrzení, že pilotní provoz proběhl na 102 doručovacích okresech, přičemž bylo doručeno 26 tisíc zásilek (str. 83 napadeného rozhodnutí), a dále pro závěr o tom, že pro doručování Obchodních psaní využívá navrhovatel částečně jinou doručovací síť, která má nižší náklady (str. 84 napadeného rozhodnutí), jakož i podklad pro tvrzení, že obraty odpůrce jsou výrazně nižší než obrat nutný pro maximální slevu. **Správní orgán II. stupně** k tomuto uvádí, že se jedná o skutečnosti, jež jsou Úřadu známe z jeho úřední činnosti (z provedené kontroly nákladové orientace cen). Tuto kategorii skutečností zákon řadí mezi možné podklady pro vydání rozhodnutí (viz ustanovení § 50 odst. 1 správního řádu).

Konečně **odpůrce** namítl, že součástí spisu nejsou ani informace, že kontrolní orgán při výkonu kontroly nehodnotí nákladovou orientaci za každou individuální základní službu, a že **správní orgán I. stupně** považuje povinnost navrhovatele za splněnou tehdy, pokud náklady za každou skupinu základních služeb pokrývají výnosy za danou skupinu základních služeb. Tyto poznámky učinil **správní orgán I. stupně** v odpovědi na výtku odpůrce, že cenový návrh není konzistentní ve struktuře cen, neboť u Nezapsaných i Zapsaných zásilek se ceny navyšují dle hmotnosti vždy o 2 Kč, což (jak odpůrce poznamenal) „jistě není výsledek výpočtu založeného na nákladech“. **Správní orgán I. stupně** na str. 86 napadeného rozhodnutí pojednal o různých metodikách kontroly nákladové orientace cen, přičemž

zdůraznil, že zákon o poštovních službách přesný postup kontroly naplnění požadavku nákladové orientace cen nestanoví. To vytváří pro Úřad určitou volnost v rozhodování, jakou nákladovou metodu bude využívat. Následně pak poukázal na obecnou praxi kontrolního orgánu. V návaznosti na to správní orgán I. stupně konstatoval, kdy považuje povinnost navrhovatele poskytovat nákladově orientované ceny za splněnou. Jak vyplývá z uvedeného, jedná se o popis zvoleného postupu a z něho plynoucí způsob hodnocení rozhodných skutečností, nikoliv o tvrzení, která by měla mít podklad ve spisu. Správní orgán I. stupně v této souvislosti poukázal i na závěry rozsudku sp. zn. 9 As 185/2018 ze dne 10. 12. 2019, v němž se Nejvyšší správní soud neztotožnil s názorem stěžovatele, že každá z cen platných pro skupiny služeb poskytovaných držitelem poštovní licence v rámci základních služeb musí být nákladově orientovaná. Dále k této problematice v citovaném rozsudku konstatoval následující: *„Obecně stanovenou povinnost držitele poštovní licence v § 33 odst. 5 zákona o poštovních službách tedy nelze vykládat rigidně tak, že cena každé poskytované služby má zahrnovat veškeré efektivně a účelně vynaložené náklady a přiměřený zisk. Je totiž zároveň nutné respektovat, že držitel poštovní licence musí obstát i v konkurenci na trhu s poštovními službami. (...). Jak je uvedeno výše, otázka, zda je určitá cena nákladově orientovaná, je věcí komplexního posouzení důvodů, které držitele poštovní licence vedly ke stanovení konkrétních cen. Pro účely posouzení dodržení povinnosti nákladově orientované ceny jsou rozhodující efektivně a účelně vynaložené náklady směřující k tomu, aby poskytování základních služeb v rozsahu uvedeném v licenci bylo efektivní a současně základní služby nezahrnovaly neoprávněné výdaje držitele poštovní licence. Ze skutkových okolností věci se nepodává, že by dohled žalovaného takové parametry nesplňoval. Zároveň je nutné poukázat na výše citovaná ustanovení vyhlášky č. 465/2012 Sb., v nichž je obecně stanoven skutkový rámec dohledu žalovaného nad plněním povinností držitele poštovní licence jako poskytovatele základních služeb.“*

Zbýlé výhrady k průběhu dokazování sdělil **odpůrce** v posledním (XI.) bodě doplnění rozkladu. Zejména poukázal na způsob, jakým správní orgán I. stupně prováděl důkaz listinou mimo ústní jednání. Postup, kdy při dokazování mimo ústní jednání jsou provedeny důkazy listinami, které již byly založeny ve spise, a o tomto úkonu jsou sepsány protokoly, označil za rozporný s ustáleným výkladem, resp. se závěry plynoucími z několika rozsudků Nejvyššího správního soudu. Takový postup je dle odpůrce rovněž v rozporu se zásadou rychlosti řízení podle § 6 odst. 1 správního řádu.

Správní orgán II. stupně k této výtce uvádí, že po procesní stránce bylo postupováno ve smyslu pravidel stanovených správním řádem, konkrétně ustanovením § 53 odst. 6 ve spojení s § 18 odst. 1.⁹ Je pravdou, že náhled na opodstatněnost takového

⁹ Podle § 53 odst. 6 správního řádu „o provedení důkazu listinou se učiní záznam do spisu. Za přítomnosti účastníků nebo zúčastněných osob, anebo účastní-li se úkonu veřejnost, se důkaz listinou provede tak, že se listina přečte nebo sdělí její obsah.“

Podle § 18 odst. 1 správního řádu „o ústním jednání (§ 49) a o ústním podání, výslechu svědka, výslechu znalce, provedení důkazu listinou a ohledání, pokud jsou prováděny mimo ústní jednání, jakož i o jiných úkonech

postupu v konkrétních situacích se od přijetí správního řádu vyvíjel. Vůči odpůrcem zmiňované rozhodovací praxi Nejvyššího správního soudu lze poukázat na Závěr č. 72 ze zasedání Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 15. 12. 2008. V něm se poradní sbor ministra vnitra mimo jiné odvolával na rozsudek čj. 62 Ca 42/2007 ze dne 7. 9. 2008, v němž Krajský soud v Brně uzavřel, že absence protokolu o provedení důkazu listinou – v případě, že listiny, kterými byl důkaz prováděn, jsou součástí správního spisu – je procesní vadou řízení, ale nikoliv takovou, která mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí. Poradní sbor ministra vnitra vyjádřil nesouhlas s názorem, že důkaz je proveden vložением listiny do spisu, když měl za to, že tímto způsobem je pouze získán důkazní prostředek, nikoliv důkaz samotný. Dospěl proto k závěru, že protokol o provedení důkazu listinou by měl být sepsán hned po seznámení se s obsahem listiny.

Postup prvostupňového orgánu byl totiž formálně souladný s požadavky správního řádu. Správní orgán I. stupně nemohl předvídat, jak by na tuto otázku nahlížely strany sporu, následováním příslušných ustanovení správního řádu se tudíž vyhnul případné procesní námitce nedodržení zákonného postupu. Zvolený postup neměl vliv na zákonnost a správnost napadeného rozhodnutí, i kdyby byl posléze označen z hlediska posuzovaného případu za nadbytečný (strany sporu měly ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu možnost seznámit se s listinami při nahlížení do spisu). Neutrpěla tím ani zásada rychlosti řízení, neboť provádění důkazů mimo ústní jednání se událo celkem dvakrát (7. 9. 2020 a 22. 9. 2020, tj. v průběhu téhož měsíce), a to vždy v určitém časovém úseku v rámci jednoho dne.

Odpůrci dále nebylo zřejmé, jakou skutečnost se správní orgán provedením důkazu plnou mocí pokoušel prokázat a zda se mu to povedlo. **Správní orgán II. stupně** k tomu poznamenává, že neuvedení důvodu, pro který byl proveden důkaz plnou mocí, nepůsobí nepřezkoumatelnost rozhodnutí, neboť tato otázka se věcné stránky případu nedotýká.

Konečně **odpůrci** nebylo jasné ani to, co správní orgán I. stupně dovodil, když podotkl, že žádný z účastníků se nezúčastnil dokazování mimo ústní jednání. K tomu **správní orgán II. stupně** uvádí, že šlo o konstatování „*v návaznosti na shora uvedené*“, jak uvedl prvostupňový orgán na str. 79 napadeného rozhodnutí. Učiní-li se v rozhodnutí určité konstatování, nemusí jako takové nezbytně vést ke konkrétnímu závěru, který by byl rozhodující pro řešení věci.

IV.

K protokolu o kontrole

Odpůrce namítl i nesprávné vyhodnocení protokolu o kontrole, jeho povahy a významu (bod V. doplnění rozkladu). Konstatováním správního orgánu I. stupně,

souvisejících s řízením v dané věci, při nichž dochází ke styku s účastníky řízení, se sepisuje protokol. Kromě protokolu lze též pořídít obrazový nebo zvukový záznam.“

že o kontrolních závěrech z protokolu o kontrole není sporu, byly opomenuty rozsáhlé výhrady k protokolu (včetně závěrů z něho), odpůrcem uplatněné v řízení. Vzhledem k návrhu odpůrce na provedení důkazu originálem protokolu o kontrole je zřejmé, že má rovněž výhrady ohledně nepůvodnosti dokumentu. Odpůrce zdůrazňuje, že protokol o kontrole je důkazem, kterým se podává zpráva o tom, jak probíhala kontrola a jaké jsou její závěry. Je důkazem o tom, jaký je názor kontrolního orgánu na nákladovou orientaci cen v rámci konkrétní kontroly. I když správní orgán I. stupně uvádí, že protokol o kontrole není veřejnou listinou, fakticky s ním takto nakládá, když se spokojil právě a jen s provedením tohoto důkazu. Odpůrce dodal, že poukázal na řadu důvodů, pro které nelze závěry uvedené v protokolu o kontrole považovat za prokazující nákladové ceny.

Správní orgán II. stupně k tomuto předně sděluje, že prvostupňový orgán nevyslovil, že mezi účastníky není sporu ohledně správnosti kontrolních závěrů, toliko měl svým vyjádřením na mysli, že (s ohledem na předložené důkazní prostředky) není sporu o tom, že takové jsou kontrolní závěry z protokolu o kontrole. Ze skutečnosti, že odpůrce navrhoval provedení důkazu originálem protokolu o kontrole, nelze automaticky dovodit výhrady odpůrce ohledně nepůvodnosti dokumentu předloženého navrhovatelem. Správní orgán I. stupně vyhodnotil, že za účelem rozhodnutí sporu postačí vycházet z důkazů doložených stranami sporu a s námitkami odpůrce rozporujícími závěry protokolu o kontrole se na několika stranách napadeného rozhodnutí řádně vypořádal (viz zejména str. 82 až 87). Tam zmíněné jednotlivé argumenty správního orgánu I. stupně odpůrce ve svém rozkladu již – až na pár výjimek, viz níže – ani konkrétně nenapadá. S ohledem na uvedené lze tedy konstatovat, že správní orgán I. stupně nijak nepochybil, když v rámci volného hodnocení důkazů seznal, že protokol o kontrole, resp. kontrolní zjištění v něm uvedená, odráží věrohodným způsobem nákladovost cen v projednávaném případě, přičemž stav věci se z tohoto důkazu podává tak, že o něm nejsou žádné pochybnosti.

Na jiném místě doplnění rozkladu **odpůrce** uvádí, že ačkoliv bylo správnímu orgánu I. stupně navrženo provedení důkazu originálem protokolu o kontrole, ten provedl důkaz textem, který navrhovatel z protokolu o kontrole pravděpodobně jen okopíroval. Důkazní síla je v takovém případě vzhledem k povaze důkazu nulová. Za situace, kdy Úřad má k dispozici originál (tj. původní důkaz), není možné k prokázání skutečností provést důkaz odvozený (navíc v tomto případě důkaz pouhým tvrzením účastníka o obsahu protokolu o kontrole).

Správní orgán II. stupně odpůrci připomíná zásadu volného hodnocení důkazů vyjádřenou ustanovením § 50 odst. 4 správního řádu následovně: *„Pokud zákon nestanoví, že některý podklad je pro správní orgán závazný, hodnotí správní orgán podklady, zejména důkazy, podle své úvahy; přitom pečlivě přihlíží ke všemu, co vyšlo v řízení najevo, včetně toho, co uvedli účastníci.“* Pokud je z originálu dokumentu vykopírovaná určitá část, takový postup zajisté nevede ke znehodnocení důkazu, resp. nepůsobí jeho nulovou důkazní silou. Veškeré podklady jsou předmětem volného hodnocení důkazů správním orgánem.

Správní orgán I. stupně dle **odpůrce** zatížil napadené rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti, když nesdělil důvod, proč přistoupil k prokazování závěry protokolu o kontrole. K tomu **správní orgán II. stupně** uvádí toliko následující. Pokud správní orgán I. stupně v odůvodnění napadeného rozhodnutí odkázal na to, že byla prováděna kontrola nákladovosti navrhovatelem určených cen, a příslušný důkazní prostředek vzal za podklad pro své rozhodnutí, je zřejmé, že pak z jednotlivých kontrolních závěrů bude i vycházet. Takovou skutečnost tudíž není třeba dále zdůvodňovat.

V.

K otázce cen za přístup k poštovní infrastruktuře

Pokud se jedná o věcné výhrady vůči odůvodnění napadeného rozhodnutí, do popředí vystupuje bod IX. doplnění rozkladu, v němž odpůrce pojednává o nezákonnosti a nesprávnosti rozhodnutí o cenách a nesprávném právním posouzení věci. **Odpůrce** nesouhlasí se závěrem správního orgánu I. stupně, že veškerá argumentace směřující k podmínkám maloobchodního trhu je v dané věci nerelevantní. Argumentuje § 34 odst. 1 zákona o poštovních službách, z něhož vyvozuje, že držitel poštovní licence je povinen přistupovat shodným způsobem k zásilkám podaným přímo do jeho sítě a k zásilkám podaným na základě smlouvy o přístupu. Vzhledem k podobnosti parametrů služeb poskytovaných v rámci maloobchodního režimu a těch ve velkoobchodním režimu, má odpůrce za to, že náklady na doručení zásilek jsou shodné. Pokud navrhovatel v oddělené evidenci nákladů vykazuje odlišné náklady (trend jejich navyšování) na doručení zásilek dle smlouvy o přístupu a odlišné náklady předkládá Úřadu při žádosti o schválení veřejného maloobchodního ceníku, je tím zpochybněna nákladovost ceny za přístup k infrastruktuře. Odpůrce považuje vazbu velkoobchodních a maloobchodních cen za velmi úzkou, vzhledem k tomu, že se jedná o jedinou síť, musí se v této síti jednat o totožné náklady. Odpůrce vychází z dobré víry, že se navrhovatel při stanovování maloobchodních cen nedopouští porušení hospodářské soutěže, resp. že tuto skutečnost zajistí Úřad jako garant zákonnosti cenotvorby navrhovatele.

Na rozdíl od odpůrce, **správní orgán II. stupně** ve znění § 34 odst. 1 zákona o poštovních službách neshledává žádný argument pro to, aby za účelem ověření nákladovosti velkoobchodních cen byly v úvahu vzaty ceny maloobchodní. Předtím, než správní orgán I. stupně na str. 80 napadeného rozhodnutí odmítl argumentaci odpůrce směřující k podmínkám maloobchodního trhu (coby v dané věci nerelevantní), vysvětlil, z jakých důvodů tak činí. Opřel se přitom i o konstatování kontrolního orgánu z protokolu o kontrole (bod 5. „Závěr kontrolního zjištění“). Kontrolní orgán ve zmíněném bodě 5. konstatoval, že jím posuzované ceny za přístup ke službě dodání na adresy nepřevyšují náklady a přiměřený zisk vynaložené na jejich poskytování, ve většině případů jsou naopak

nižší, než součet odpovídajících nákladů a přiměřeného zisku. Striktně vzato se tudíž nejedná o ceny nákladově orientované. Efektivní přístup k poštovní infrastruktuře představují dle kontrolního orgánu takové velkoobchodní ceny, které potenciálním zájemcům z řad ostatních provozovatelů umožní nabízet služby na navazujícím maloobchodním trhu a které tyto zájemce nebudou od využívání velkoobchodních služeb odrazovat. K tomu směřuje podmínka dle § 34 odst. 8 zákona o poštovních službách. V tom se dle kontrolního orgánu liší smysl tohoto ustanovení od obdobné povinnosti uvedené v § 33 odst. 5 téhož zákona. Cílem § 33 odst. 5 cit. zákona je kromě ochrany koncových uživatelů před nepřiměřeně vysokými (nadrůžkovými) cenami i ochrana ostatních provozovatelů (tím pádem i konkurenčního prostředí), a to před uplatňováním nepřiměřeně nízkých (podnákladových) cen. K tomu správní orgán II. stupně dodává, že liší-li se smysl ustanovení § 33 odst. 5 od smyslu ustanovení § 34 odst. 8 zákona o poštovních službách, nelze klást naroveň situaci na maloobchodním trhu se situací na trhu velkoobchodním, ani z pohledu výkonu kontrolní činnosti Úřadu a navrhovatelem uplatňovaných cen. Shledal-li kontrolní orgán, že podmínky přístupu k poštovní infrastruktuře za navržené ceny jsou efektivní, a navíc přímo konstatoval, že většina z navržených cen náklady a přiměřený zisk ani nedosahuje, postrádá srovnání jednotlivých maloobchodních cen s cenami velkoobchodními smysl.

Odpůrce uvedl, že argumentace správního orgánu I. stupně na str. 85 napadeného rozhodnutí, týkající se doplňkových služeb, není přílehavá, neboť tyto ceny nejsou předmětem sporu. Věc je dle **správního orgánu II. stupně** ovšem potřebné dát do kontextu odpovědi, kterou se prvostupňový orgán vypořádal s námitkou odpůrce, v její celistvosti. Správní orgán I. stupně předně poznamenal, že odpůrce nevysvětlil, proč by se ceny v rámci přístupu k infrastruktuře měly porovnávat právě s cenami po maximální slevě, přičemž takové srovnání nelze provádět již z toho důvodu, že ceny u služby Zapsaná listovní zásilka jsou stanoveny bez ohledu na výši obrátu. Dále uvedl, že běžnou součástí služeb Zapsaná listovní zásilka a Doporučená zásilka jsou i doplňkové služby, což i v případě zásilek o hmotnosti do 50 g s maximálními slevami vytváří ve výsledku nižší cenu právě u Zapsané listovní zásilky (u těžších zásilek je situace obdobná). Smysl sdělení správního orgánu I. stupně byl tedy zřejmý, přičemž tento byl rozkladovou námitkou (vytrhávající jednu skutečnost z kontextu) zcela zastřena.

Správní orgán I. stupně se dle **odpůrce** nevypořádal s námitkou, že navrhovaná cena služby Zapsaná listovní zásilka je ve všech zónách vyšší než cena Doporučené zásilky dle veřejného maloobchodního ceníku. Tím je dle jeho názoru popřen základní princip velkoobchodních cen. **Správní orgán II. stupně** k tomu předně uvádí, že odpůrce na žádném místě tohoto rozkladového bodu nevysvětlil, co považuje za základní princip velkoobchodních cen. Lze pak stěží posoudit, zda takový princip byl porušen. Jak bylo poznamenáno výše, správní orgán I. stupně se s tou námitkou řádně vypořádal na str. 85

napadeného rozhodnutí (jak ve vztahu k zapsaným, tak i nezapsaným zásilkám), když dospěl k opačným závěrům, než uvádí odpůrce.

V rámci další námitky navazuje **odpůrce** na srovnání, které provedl správní orgán I. stupně na str. 85 napadeného rozhodnutí s cílem prokázat, že i nejnižší cena u Obyčejné zásilky v Zóně 1 (tj. 7,74 Kč) je vyšší, než je cena Nezapsané listovní zásilky typu Obyčejné psaní v rámci přístupu k poštovní infrastruktuře (7,70 Kč). Odpůrce však v rozkladu uvedl, že cena ve výši 7,70 Kč platí pouze pro podání zásilky na SPÚ, nezahrnuje tak náklady na přepravu z depa na SPÚ (tyto u maloobchodní ceny vznikají vždy). Proto provedl korekci maloobchodní ceny, když od ní odečetl poplatek ve výši 0,33 Kč za předání zásilek na depu a dosáhl výsledku 7,41 Kč. Dle odpůrce tedy platí totéž, co u Zapsaných listovních zásilek, navrhované ceny Nezapsaných listovních zásilek jsou ve všech zónách vyšší než cena Obyčejné zásilky dle veřejného maloobchodního ceníku a správní orgán I. stupně se s touto námitkou nevypořádal. Dle **správního orgánu II. stupně** uvedenou námitkou odpůrce nadnákladovost cen neprokazuje, neboť toliko obecně konstatuje, že velkoobchodní cena za služby Zapsaná listovní zásilka a Nezapsaná listovní zásilka je vyšší než ta maloobchodní, a to přesto, že správní orgán I. stupně na jím uvedeném příkladě prokázal opak. Odpůrcem provedená korekce maloobchodní ceny o část, kterou od ní prakticky nelze oddělit (účtováno bude vždy 7,74 Kč), postrádá smysl.

Odpůrce se dále věnoval službě Nezapsaná listovní zásilka – typ Obchodní psaní, přičemž namítl, že správní orgán I. stupně na str. 84 napadeného rozhodnutí dal nižší cenu doručení (u této služby) do souvislosti s využitím alternativní doručovací sítě navrhovatele, kde je mzda doručovatelů závislá na množství doručených zásilek. To dle odpůrce nemá oporu ve spise, navíc nebylo ani uvedeno, na jakém území a pro jaký objem zásilek je alternativní síť využívána. **Správní orgán II. stupně** sděluje, že tato informace vyplývá z kontrolních zjištění Úřadu, a jako taková byla prvostupňovým orgánem převzata z protokolu o kontrole (viz jeho str. 14). V protokole o kontrole se uvádí, že při posuzování nákladů na Obchodní psaní (coby ekvivalentu posuzované služby) bylo vycházeno z auditorem ověřených nákladů na tuto službu realizovanou v roce 2018, které byly upraveny na předpokládanou výši nákladů pro rok 2020. Odpůrce nevysvětlil, z jakého důvodu by odpověď na otázku ohledně rozsahu území a objemu zásilek měla mít vliv na příslušné zjištění. Z tohoto důvodu je třeba i tuto námitku odmítnout jako nepodloženou.

Správní orgán I. stupně dle názoru **odpůrce** nerozporoval jeho argument, že u služby Obchodní psaní do 50 g je proces zpracování shodný s Obyčejným psaním. Odpůrce má za to, že odlišný obsah zásilky neovlivňuje náklady na doručení. K uvedenému lze uvést, že **správní orgán I. stupně** na str. 84 napadeného rozhodnutí naopak zřetelně poukázal na technologické odlišnosti při zpracování zásilek poskytovaných v rámci těchto dvou služeb, mající dopad na náklady, přičemž vycházel ze str. 14 protokolu o kontrole.

Uvádí-li **odpůrce** (v rámci bodu XI. doplnění rozkladu), že se neztotožňuje se závěrem správního orgánu I. stupně ohledně toho, že protokol o kontrole vycházející z dat z roku 2018 je dostatečným důkazem nákladovosti cen k datu vydání meritorního rozhodnutí, nezbývá **správnímu orgánu II. stupně** než tuto námitku odmítnout jako zcela obecnou a blíže neodůvodněnou. Z napadeného rozhodnutí navíc jasně vyplývá, že kontrolní orgán pracoval se všemi relevantními podklady, aby učinil co nejpřesnější kvalifikovaný odhad vývoje nákladů na rok 2020, přičemž bral v úvahu i vývoj nákladů v roce 2019.

VI.

K akceptaci čl. 25 a čl. 30 Přílohy č. 3 návrhu dodatku

Odpůrce (v bodě X. doplnění rozkladu) namítl akceptaci čl. 25 a čl. 30 Přílohy č. 3 návrhu dodatku. Poznamenal, že v průběhu řízení vyjádřil nesouhlas s článkem 25 Přílohy č. 3 návrhu dodatku pro nesoulad s jiným ustanovením smlouvy. **Správní orgán I. stupně** se k této výhradě vyjádřil na str. 92 a 93 napadeného rozhodnutí. Uvedl, že porovnal znění čl. 25 a čl. 30 Přílohy č. 3 návrhu dodatku s aktuální referenční nabídkou a dospěl k závěru, že texty těchto článků se v obou dokumentech shodují. Daná úprava odpovídá velkoobchodnímu vztahu mezi držitelem poštovní licence a přístupujícím operátorem. Nadto správní orgán I. stupně konstatoval, že mu není zřejmé, v čem konkrétně odpůrce spatřoval tvrzenou nekonzistentnost s Přílohou č. 4 (Označování poštovních zásilek) návrhu dodatku. Dle správního orgánu I. stupně je z adresních stran zásilek zjevné, že každý vzor obsahuje text „*V případě nedoručení vrátit na: Název a adresa Operátora*“, případně obsahuje i políčko pro vyznačení štítku s čárovým kódem dodaným operátorem.

Odpůrce v rozkladu namítá, že správní orgán I. stupně této části návrhu přisvědčil bez toho, aby navrhovatel svůj požadavek zdůvodnil. Pokud nebylo správnímu orgánu I. stupně zřejmé, v čem odpůrce spatřoval nekonzistentnost, měl jej vyzvat k upřesnění nebo ve věci nařídit ústní jednání. Odpůrce nemohl vědět, že se správní orgán I. stupně s jeho námitkou neztotožní z důvodu nesrozumitelnosti. Proto v rozkladu upřesnil, že napadené rozhodnutí vytváří nesoulad ustanovení s Přílohou č. 1 dodatku, která v čl. 3 odst. 3.2 obsahuje příplatek za vrácení na adresu odesílatele a příplatek za vrácení operátorovi. Podle čl. 25 Přílohy č. 3 návrhu dodatku je však možné pouze vrácení operátorovi, nikoliv na adresu odesílatele. Vzhledem k tomu, že ceník je obvykle klíčovou a nejpřehlednější částí smlouvy, v souladu s jeho strukturou se odpůrce domnívá, že záměrem navrhovatele bylo umožnit využití obou variant postupu. Nesoulad Přílohy č. 1 a Přílohy č. 3 se dle jeho názoru projevuje také v Příloze č. 4 dodatku.

Správní orgán II. stupně k tomu uvádí, že v podání ze dne 8. 9. 2020 přednesl odpůrce návrh nahradit spojení „*vrátí Operátorovi*“ v člancích 25 a 30 Přílohy č. 3 návrhu dodatku spojením „*vrátí Operátorovi nebo odesílateli, dle dispozic uvedených na obálce*“,

neboť v případě ponechání stávajících formulací by byl text nekonzistentní s Přílohou č. 4 návrhu dodatku. Prvostupňový orgán tudíž správně poznamenal, že odpůrce onu nekonzistentnost nezdůvodnil (nutno dodat, že bez příslušného zdůvodnění není co upřesňovat). Odpůrce až v rozkladu namítá rozpor čl. 25 a čl. 30 Přílohy č. 3 návrhu dodatku s konkrétní částí Přílohy č. 1 a současně uvádí jím seznané důvody tohoto rozporu. K tomuto ovšem v rámci rozkladového řízení přihlížet nelze, neboť by tím byla porušena zásada koncentrace řízení (§ 82 odst. 4 správního řádu¹⁰), a to z důvodu, že se jedná o skutečnost, kterou mohl odpůrce uplatnit již v prvostupňovém řízení.

Výrok IV. napadeného rozhodnutí

Jak bylo poznamenáno v úvodu tohoto rozhodnutí, **rozklad navrhovatele** směřuje proti třem nevyhovujícím výrokům. Výrokem IV. správní orgán I. stupně nevyhověl části návrhu, kterou by do nového dodatku ke smlouvě o přístupu bylo zakomponováno ustanovení (konkrétně mělo jít o čl. 3.1 větu druhou návrhu dodatku) v následujícím znění: *„Na plnění poskytnutá od 5. 2. 2020 do nabytí účinnosti tohoto Dodatku se pohlíží jako na plnění poskytnutá za účinnosti tohoto Dodatku.“*

Správní orgán I. stupně tento krok vysvětlil na str. 88 a 89 napadeného rozhodnutí. Dospěl k závěru, že navrhovaná zpětná účinnost dodatku je v rozporu se zákonem č. 340/2015 Sb., o zvláštních podmínkách účinnosti některých smluv, uveřejňování těchto smluv a o registru smluv (zákon o registru smluv) ve znění pozdějších předpisů (dále jen *„zákon o registru smluv“*), coby právní normou kogentní povahy. Vzhledem k tomu, že předmětný dodatek nespadá pod výjimky vymezené § 6 odst. 2 a 3, uplatní se obecné pravidlo plynoucí z ustanovení § 6 odst. 1 cit. zákona¹¹. Pokud by návrhu na zpětnou účinnost dodatku k 5. 2. 2020 správní orgán I. stupně vyhověl, dopustil by se nepřipustného obcházení zákona o registru smluv, resp. smyslu dané právní úpravy.

Navrhovatel v rozkladu předně namítá, že správní orgán I. stupně pochybil již tím, že na základě nesprávného výkladu zákona o registru smluv návrh v této části odmítl, aniž by zkoumal jeho věcnou oprávněnost. Již s tímto konstatováním ovšem nelze souhlasit, neboť opak je pravdou a příslušná část odůvodnění je toho důkazem. **Správní orgán I. stupně** byl postaven před otázkou, zda dodatkem ke stávající smlouvě o přístupu lze kromě jiného provést zásah do dosavadních poměrů účastníků této smlouvy, a to s ohledem na zákonný požadavek zveřejnění dodatku v registru smluv, na což je navázána i jeho účinnost (účinnost smlouvy nelze v tomto případě vykládat bez vazby na účinky, které má smlouva vyvolat).

¹⁰ „K novým skutečnostem a k návrhům na provedení nových důkazů, uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, se přihlídnou jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve. Namítá-li účastník, že mu nebylo umožněno učinit v řízení v prvním stupni určitý úkon, musí být tento úkon učiněn spolu s odvoláním.“

¹¹ „Smlouva, na niž se vztahuje povinnost uveřejnění prostřednictvím registru smluv, nabývá účinnosti nejdříve dnem uveřejnění.“

Zodpovězením této otázky tedy neprovedl nic jiného než to, že posoudil oprávněnost požadavku navrhovatele.

Navrhovatel v rozkladu upřesňuje, že nepožadoval zpětnou účinnost dodatku, ale to, aby dodatek upravil poměry mezi stranami sporu v období od 5. 2. 2020 do nabytí jeho účinnosti. Zákon o registru smluv pojednává o účinnosti smlouvy, nezakazuje však, aby tato upravovala situace vzniklé v minulosti. Dle navrhovatele je tudíž třeba rozlišovat mezi účinností smlouvy coby schopností vyvolat právní účinky a právními účinky smlouvy coby následky, které uzavření (a následná účinnost) smlouvy působí (tj. vznik, změnu nebo zánik práv a povinností, i z hlediska skutečností vzniklých v minulosti). Obsahem smlouvy tak může být např. změna závazku ve formě narovnání (§ 1903 a násl. zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů), kdy si strany na základě ujednání upraví práva a povinnosti s účinky od 5. 2. 2020. Tyto účinky nastanou až dnem uveřejnění smlouvy v registru smluv (nikoliv uzavřením smlouvy).

Dle **odpůrce** (jak uvedl ve svém vyjádření k rozkladu navrhovatele) se jedná o typický případ zpětné účinnosti dodatku, i když navrhovatel tvrdí opak. Odkazuje na relevantní komentářovou literaturu¹². Výklad navrhovatele o vztahu účinnosti smlouvy a dne uveřejnění v registru smluv je absurdní, když popírá smysl a účel zákona o registru smluv. Navrhovatel uměle rozlišuje mezi schopností smlouvy vyvolat právní účinky a právními účinky smlouvy jako následky, které uzavření smlouvy působí. Není rozhodující, kdy právní skutečnost nastala, ale zda ke dni účinnosti smlouvy nadále existuje. Právní skutečnosti existující ke dni účinnosti smlouvy lze upravit smluvně, nejdříve ale od dne účinnosti smlouvy. Vadnost argumentace navrhovatele potvrzuje též ustanovení § 6 odst. 2 a 3 zákona o registru smluv, zakotvující ty nezbytné situace, kdy veřejný zájem na rychlém plnění ze smlouvy převažuje nad zájmem na předchozím zveřejnění smlouvy, a proto účinky těchto smluv nejsou vázány na zveřejnění v registru smluv. Pokud by bylo možné dovodit zpětné účinky všech později zveřejněných smluv, význam těchto ustanovení by zcela zanikl. Navrhovatelova argumentace přehlíží smluvní povahu vztahu mezi ním a odpůrcem, kdy ceny za služby se řídí uzavřenou smlouvou až do doby, kdy je tato smlouva účinně změněna. Navrhovatel coby pán sporu určuje, zda a kdy se bude změny smlouvy domáhat. Dle odpůrce neexistuje zákonné ustanovení, které by navrhovateli dávalo právo nárokovat si takové ceny zpětně.

K tomu **správní orgán II. stupně** uvádí, že argumentace prvostupňového orgánu zákonem o registru smluv (obsahujícím speciální pravidlo nabytí účinnosti smlouvy) je přílehlavá. Jak vyplývá z komentáře k zákonu o registru smluv, smluvní strany smlouvy

¹² Odpůrce poukázal na následující citace: „Smluvní strany smlouvy podléhající uveřejnění v registru si mohou sjednat pozdější nabytí účinnosti smlouvy, než je okamžik jejího uveřejnění v registru (např. si sjednat vlastní suspenzivní podmínku), zákon je v tomto ohledu nijak neomezuje. Nemohou si však sjednat dřívější nabytí účinnosti takové smlouvy, takové ujednání by bylo absolutně neplatné pro rozpor se zákonem, totiž se RegSml (srov. § 588 ObčZ).“

„Okamžikem účinnosti smlouvy nastávají její účinky, které s ní spojují právní předpisy, tj. okamžikem účinnosti smlouvy lze takovou smlouvu plnit a případně požadovat po smluvní protistraně poskytnutí protiplnění (pokud se jedná o úplatné smlouvy).“

podléhající uveřejnění v registru smluv si nemohou sjednat dřívější nabytí účinnosti takové smlouvy. Pokud by tak učinily, šlo by o ujednání absolutně neplatné pro rozpor se zákonem (viz Bouda, P. a kol. Zákon o registru smluv. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, str. 281-299).

Navrhovatel se snaží rozlišovat mezi účinností smlouvy (coby schopností vyvolat právní účinky) a právními účinky smlouvy (coby následky působící vznik, změnu nebo zánik práv a povinností). Takové rozlišování nedává smysl, neboť účinnost představuje nezbytný předpoklad pro nastoupení právních účinků (coby následků, které nastanou na základě účinné smlouvy). I když navrhovatel svůj požadavek nenazývá zpětnou účinností dodatku, po obsahové stránce se nejedná o nic jiného než o to, že by dodatek ke smlouvě měnil nároky smluvně založené a vzniklé v minulosti. Věc má i další rozměr, a tím je povaha řízení dle § 34 odst. 5 zákona o poštovních službách a meritorního rozhodnutí vydávaného v jeho rámci. Dle ustanovení § 67 odst. 1 správního řádu rozhodnutí může zakládat, měnit nebo rušit práva a povinnosti konkrétně určené osoby (tzv. konstitutivní rozhodnutí) nebo může prohlásit, že určitá osoba práva a povinnosti má nebo nemá (tzv. deklaratorní rozhodnutí). Napadené rozhodnutí je rozhodnutím konstitutivním, neboť navrhovatel žádal, aby správní orgán změnil práva a povinnosti stran smlouvy o přístupu. Jinými slovy řečeno, v době zahájení řízení a ani v jeho průběhu zde nejsou mezi stranami žádná práva a povinnosti, jejichž existenci by správní orgán svým rozhodnutím pouze deklaroval. Jelikož je rozhodnutí svou povahou konstitutivní, může vyvolávat účinky jen do budoucna (tedy *pro futuro*). Tato skutečnost mj. vyplývá i z odborné literatury, podle níž „*konstitutivní akty zakládají, mění nebo ruší vztahy správního práva. Působí (zavazují) do budoucna a zásadně až od okamžiku právní moci (konstitutivní akty působí pro futuro a ex nunc)*“ (viz. Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, str. 195).¹³

Uvádí-li navrhovatel, že jeho záměrem bylo dosáhnout narovnání ve smyslu zákona č. 89/2012 Sb. (nutno podotknout, že podstata tohoto institutu spočívá v nahrazení původního závazku novým), je správní orgán II. stupně názoru, že užití takového institutu nemá v posuzovaném případě své místo, neboť účelem provedeného řízení byla (a má být) úprava smluvních vztahů účastníků do budoucna. Zákon o poštovních službách nedává Úřadu v rámci řízení dle § 34 odst. 5 cit. zákona oprávnění vstupovat do dohody smluvních stran na „věcech minulých“, a provádět tak její změny prostřednictvím správního rozhodnutí. Přistoupením na tuto možnost by Úřad zasahoval do smluvního vztahu, kterým se jeho strany na základě konsenzu řídily v minulosti, tj. vstupoval by do poměrů, které byly mezi stranami tohoto řízení upravené dosud platnou smlouvou.

¹³ Z judikatury Nejvyššího správního soudu (kupř. z rozsudku sp. zn. 4 As 183/2015 ze dne 27. 10. 2015) vyplývá, že má-li být tato zásada prolomena, musí takovou možnost připouštět zákon. Zákon o poštovních službách však v § 34 a ani v jiném ustanovení nedává Úřadu možnost určit zpětně svým rozhodnutím práva a povinnosti stran smlouvy o přístupu k poštovní infrastruktuře.

Navrhovatel v rozkladu k této problematice závěrem zdůraznil, že hlavním předmětem sporu byla otázka cen za přístup do sítě, konkrétně požadavek na jejich zvýšení, aby tyto odpovídaly ustanovení § 34 odst. 8 zákona o poštovních službách. Důvodnost návrhu byla provedenou kontrolou potvrzena, o čemž svědčí i prvostupňové rozhodnutí. Kontrola probíhala v období od ledna do dubna 2020, tedy v době, do které spadá datum, od něhož navrhovatel požaduje „*přiznání možnosti dodatečně uplatnit nové ceny za přístup do sítě*“. Navrhovatel se domnívá, že pokud mu je zákonem uložena povinnost zajistit přístup do své poštovní sítě, nemůže být po něm spravedlivě požadováno, aby v období od podání návrhu do vydání rozhodnutí dotoval poskytování služeb odpůrci z vlastních zdrojů. Jeho návrh na vydání předběžného opatření byl zamítnut s tím, že mu nehrozí vážná újma. Tento závěr nyní správní orgán I. stupně zcela popřel tím, že mu nepřiznal právo doučtovat odpůrci rozdíl mezi cenami, a to přesto, že na nové ceny měl navrhovatel ze zákona právo. Skutečnost, že navrhované ceny jsou nákladově orientované, je Úřadu známa z jeho činnosti již od 20. 4. 2020.

K uvedenému **správní orgán II. stupně** dodává, že záleželo pouze na navrhovateli, kdy s odpůrcem zahájí jednání o nových cenách za přístup k poštovní infrastruktuře, což by v případě, že dohody o úpravě smlouvy nebude dosaženo, hned otevřelo cestu pro uplatnění návrhu ve smyslu § 34 odst. 5 zákona o poštovních službách. Bez takového návrhu Úřad nemá kompetenci do smluvního vztahu zasáhnout. Navrhovatel požádal o rozhodnutí sporu až v závěru roku 2019. Zákon o poštovních službách v ustanovení § 34 odst. 8 přináší pro provozovatele přistupujícího do poštovní sítě určitou pojistku, když stanoví, že „*držitel poštovní licence sjednává ceny za přístup k poštovní infrastruktuře za nákladově orientované ceny.*“ Již ze samotné dikce zákona (viz část věty „*držitel poštovní licence sjednává*“) lze vyvodit, že nestanoví právo navrhovatele na obdržení nákladově orientované ceny za poskytnutí přístupu, ale toliko to, že při sjednávání cen (návrh ceny logicky vychází od navrhovatele) bude dodržen princip nákladové orientace ceny, tj. že výsledná cena nepřesáhne tuto hranici. Uvedené tudíž neznámá, že by zákon o poštovních službách garantoval držiteli poštovní licence právo na nákladově orientovanou cenu v jakémkoliv časovém okamžiku, což vyplývá i ze skutečnosti, že přímo v ustanovení § 34 odst. 5 tento zákon počítá s tím, že se cena může stát předmětem sporu. I v rámci provedené kontroly posuzoval Úřad to, zda navržená cena nepřevyšuje cenu nákladově orientovanou. V podobném duchu se vyjádřil i správní orgán I. stupně na str. 80 napadeného rozhodnutí, když uvedl, že smyslem § 34 odst. 8 cit. zákona je zajištění toho, aby držitelem poštovní licence stanovené ceny za přístup k poštovní infrastruktuře nebyly vyšší, než jsou ceny nákladově orientované. Z kontrolních závěrů protokolu o kontrole vyplynulo, že navrhovatel žádal ceny nižší než nákladově orientované, návrh tudíž nebyl v této části shledán rozporným s § 34 odst. 8 cit. zákona. Správní orgán II. stupně dodává, že vzhledem k tomu, že ve sporném správním řízení nejedná správní orgán z úřední povinnosti, jeho případná

vědomost o skutečnostech zjištěných na základě jeho kontrolní činnosti, které se mohou stát podkladem pro rozhodnutí ve věci, nemá v tomto směru na výsledek řízení vliv.

Výrok V. napadeného rozhodnutí

Správní orgán I. stupně odmítl i požadavek navrhovatele, aby dodatek ke smlouvě (čl. 2.5 návrhu dodatku, kterým se čl. 4 smlouvy doplňuje o nový bod 4.11) obsahoval následující ujednání: „*Pro účely kontroly fakturace je Operátor povinen ČP zasílat přehledy podaných zásilek za předcházející kalendářní období ve formátu xls na adresu: operator@cpost.cz vždy k 1. pracovnímu dni následujícího měsíce ve struktuře uvedené v Příloze č. 11.*“, a aby byla do smlouvy doplněna nová příloha č. 11 Smlouvy. Důvody pro nevyhovění této části návrhu vylíčil na str. 89 a 90 napadeného rozhodnutí. **Správní orgán I. stupně** dospěl primárně k závěru, že navrhovatel v tomto směru neunesl břemeno tvrzení a důkazní břemeno, neboť ve svých podáních danou část návrhu nezdůvodnil ani nereagoval na výzvu správního orgánu I. stupně ze dne 14. 9. 2020.

Navrhovatel v rozkladu uvedl, že nerozumí, proč správní orgán I. stupně shledal v takto formulované povinnosti nepřiměřenou zátěž odpůrce. Jedná se o standardní součást referenční nabídky uveřejněné podle § 34 odst. 2 zákona o poštovních službách. Ostatní provozovatelé poštovních služeb, využívající přístup do sítě, tuto povinnost akceptovali.

K tomu je předně třeba uvést, že vůči této povinnosti se odpůrce v průběhu řízení ohradil, a to v rámci svého vyjádření ze dne 8. 9. 2020. V jiném řízení tohoto typu (čj. ČTÚ-44 467/2019-606) takto stanovenou povinnost rozporoval i další provozovatel poštovních služeb, není tedy pravdou, že by se jednalo o plošně akceptované ujednání. Dle **správního orgánu II. stupně** je třeba rozlišovat mezi situací, kdy smluvní strana určité ujednání akceptuje, a tím, když se takové ujednání stane před uzavřením smlouvy předmětem sporu. Konečně nejde o nijak zásadní požadavek, který by z hlediska účelu smlouvy, tj. poskytování přístupu k poštovní infrastruktuře, musel být naplněn.

Navrhovatel dále líčí důvody, pro které má za to, že plnění dané povinnosti lze od smluvního partnera oprávněně požadovat. Je názoru, že odpůrce takovou evidenci nepochybně disponuje, a to již ke konci měsíce, neboť si musí být vědom toho, kolik zásilek v rámci přístupu do sítě podává. Vzhledem k tomu, že smlouva o přístupu umožňuje podání na stovkách podacích míst a evidenci podaných zásilek odpůrce předkládá v „*papírové podobě*“, je požadavek na předání přehledu podaných zásilek v elektronické formě nepochybně opodstatněný. Navrhovatel musí v současné době po jednotlivých dnech a podacích místech kontrolovat správné zaevidování „*papírových dokladů*“ předaných odpůrcem.

Odpůrce v rámci svého vyjádření k této rozkladové námitce poukázal na zásadu koncentrace řízení dle § 82 odst. 4 správního řádu ve vztahu k nově uváděným skutečnostem, které mají podpořit důvodnost návrhu. Dle znalosti odpůrce je každá zásilka při přijetí registrována navrhovatelem v interním systému, podle něhož jsou odpůrci vystavovány faktury. Je věcí navrhovatele, aby interní systém evidence podání nastavil spolehlivě, tuto funkci nemůže za navrhovatele plnit odpůrce tím, že by kromě průběžného soupisu podání vytvářel ještě speciální soupis za celý měsíc. Odpůrce v takové povinnosti spatřuje přenášení odpovědnosti za kontrolu kvality práce na druhou smluvní stranu. Podotýká, že k podání zásilek využívá toliko dvě podací místa.

Správní orgán II. stupně z rozkladu vyrozuměl, že smluvní zakotvení dané povinnosti by navrhovateli umožňovalo provádět dvojí kontrolu, tj. sloužilo by k odhalení pochybení vzniklých při kontrole odpůrcem dodaných podkladů. Správní orgán II. stupně souhlasí s názorem prvostupňového orgánu, že kontrolu fakturace lze provádět i bez zatěžování odpůrce další povinností, a to tím spíše za situace, kdy by se taková povinnost týkala činnosti (kontroly) prováděné výlučně navrhovatelem. Jak správně podotkl prvostupňový orgán, navrhované znění příslušného ustanovení smlouvy ani neodpovídalo referenční nabídce aktuální v době vydání napadeného rozhodnutí, a též nekorespondovalo s jinou částí Přílohy č. 5 smlouvy (čl. 6.1), z čehož prvostupňový orgán dovodil onu praktickou neproveditelnost (není tedy důvodu, aby se navrhovatel pozastavoval nad tím, že tuto skutečnost nenamítl sám odpůrce).

Navrhovatel se tak rozkladem domáhá zrušení výroku V. a v rámci nového projednání věci navrhuje doplnění dodatku o nový bod 4.11, a to s tím, že místo povinnosti zasílat přehledy podaných zásilek vždy k 1. pracovnímu dni, by odpůrce byl zavázán tak činit vždy (až) k 5. pracovnímu dni následujícího měsíce.

Jak ovšem plyne z vypořádání této námitky, výrok V. napadeného rozhodnutí shledal **správní orgán II. stupně** správným a v souladu se zákonem, kdy důvodnost návrhu v této části nebyla (zejména pro pasivitu navrhovatele) prokázána. Nadto nahrazení slov „k 1. pracovnímu dni“ slovy „k 5. pracovnímu dni“ v rámci navrhovaného ujednání (byť by se tak stalo cestou zrušení a vrácení věci k novému projednání) by samo o sobě představovalo obcházení zásady koncentrace řízení, která na daný typ řízení plně dopadá.

I **odpůrce** projevil výhrady vůči výroku V. napadeného rozhodnutí, byť pouze z důvodu, že měl za to, že je závislý na výroku I. (bod VIII doplnění rozkladu). Dle odpůrce správní orgán I. stupně v napadeném rozhodnutí opomenul, že podle čl. 1 odst. 1.1 dodatku dochází k připojení nové Přílohy č. 11 (Přehled podaných zásilek za kalendářní měsíc). Výrokem V. napadeného rozhodnutí byl však návrh ohledně Přílohy č. 11 zamítnut, což dle odpůrce činí nesoulad odst. 1.1 dodatku s výrokem V. napadeného rozhodnutí. Z tohoto důvodu je třeba prvostupňové rozhodnutí zrušit pro nezákonnost a nesprávnost. Odpůrce je názoru, že uvedené jen svědčí o tom, že ve věci mělo být nařízeno ústní jednání (to by mělo

vysoký potenciál odstranit rozpory ve smlouvě, zejména ty techničtějšího charakteru), přičemž správní orgán I. stupně nezdůvodnil, proč nepovažoval nařízení ústního jednání za nezbytné. Strany sporu neměly až do vydání rozhodnutí možnost seznámit se s právním názorem prvostupňového orgánu na sporná ustanovení. Neuskutečnění jednání ve věci považuje za vadu, která jej v řízení mohla poškodit.

Správní orgán II. stupně k tomu uvádí následující. Prvostupňový orgán skutečně přehlédl, že v úvodní části dodatku (čl. 1.1) se nachází i věta pojednávající o (*sic!*) původním záměru navrhovatele připojit ke smlouvě novou Přílohu č. 11. Tato část dodatku se však textu samotné smlouvy o přístupu nedotýká. Z výroku V. napadeného rozhodnutí současně vyplývá jednoznačný závěr o tom, jak bylo rozhodnuto o požadavku navrhovatele zakomponovat do smlouvy novou povinnost odpůrce. Z uvedeného je tudíž patrné, že ponecháním textu čl. 1.1 v původním znění došlo toliko ke zřejmé nesprávnosti. Ta byla v průběhu rozkladového řízení napravena postupem dle § 70 správního řádu, a to opravným rozhodnutím čj. ČTÚ-44 466/2019-606/XXIX.vyř., které správní orgán I. stupně vydal dne 15. 4. 2021.

Na vícero místech doplnění rozkladu pojil odpůrce nedostatky napadeného rozhodnutí i s tím, že ve věci nebylo nařízeno ústní jednání. K tomuto požadavku se vyjádřil již správní orgán I. stupně, a to na str. 92 napadeného rozhodnutí. Poznamenal, že dle § 15 správního řádu je správní řízení zásadně písemné. Uvedené je modifikováno ustanovením § 49 odst. 1 téhož zákona, dle něhož *„ústní jednání správní orgán nařídí v případech, kdy to stanoví zákon, a dále tehdy, jestliže je to ke splnění účelu řízení a uplatnění práv účastníků nezbytné.“* Z pohledu správního orgánu I. stupně nebylo nezbytné nařídit ústní jednání, přičemž o této skutečnosti informoval odpůrce přípisem ze dne 14. 9. 2020. Neshledal-li tedy správní orgán I. stupně důvody pro nařízení ústního jednání, nelze mít jeho postup za rozporný s právní úpravou (viz zmiňované ustanovení § 15 ve spojení s § 49 odst. 1 správního řádu).

Výrok VII. napadeného rozhodnutí

Správní orgán I. stupně dále odmítl i požadavek navrhovatele, aby dodatek ke smlouvě (čl. 29 Přílohy č. 3 návrhu dodatku) obsahoval ujednání následujícího znění: *„Jestliže bude zjištěno, že obsah předaných poštovních zásilek nevyhovuje odst. 27.1, cena za službu se zvýší o příplatek. Tento příplatek se rovná výši rozdílu mezi zaplacenou cenou za Nezapsanou listovní zásilku – typ Obchodní psaní a Nezapsanou listovní zásilku – typ Obyčejné psaní stejné hmotnosti.“* Důvod pro nevyhovění této části návrhu shledal **správní orgán I. stupně** v nejednoznačnosti výpočtu výše příplatku, jak rozvedl na str. 90 a 91

napadeného rozhodnutí, a to s ohledem na zavedení prioritního a ekonomického režimu doručování.¹⁴

Navrhovatel v rozkladu uznává, že text čl. 29.1. Přílohy č. 3 návrhu dodatku může působit nejednoznačným dojmem. S ohledem na skutečnost, že Nezapsané listovní zásilky – typ Obchodní psaní nemohou být dodávány v prioritním režimu, lze dle jeho názoru jasně dovodit, že podle navrženého znění by byl příplatek ve výši rozdílu mezi zaplacenou cenou za Nezapsanou listovní zásilku – typ Obchodní psaní a Nezapsanou listovní zásilku – typ Obyčejné psaní standard stejné hmotnosti s ekonomickým režimem dodání. Tím, že správní orgán I. stupně potenciální výkladový problém vyřešil tak, že navrhovateli upřel nárok na příplatek, jej poškodil.

Odpůrce k této rozkladové námitce poznamenal, že návrh v dané části postrádá odůvodnění, čímž navrhovatel neunesl břemeno tvrzení ani důkazní břemeno, a opětovně odkázal na zásadu koncentrace řízení.

Správní orgán II. stupně se ztotožňuje s úvahami, které prvostupňový orgán vedly k nevyhovění zmíněné části návrhu. Požadavek na zvláštní příplatek nebyl navrhovatelem zdůvodněn, nedošlo ani k úpravě znění článku smlouvy tak, aby byl výpočet příplatku nepochybný, neboť hovoří-li dané ujednání o službě Nezapsaná listovní zásilka – typ Obyčejné psaní, to jako kategorie z hlediska ceny samo o sobě neexistuje. Smlouva rozlišuje toliko mezi službami Obyčejné psaní – standard v prioritním režimu dodání a Obyčejné psaní – standard v ekonomickém režimu dodání. Navrhovatel tento nedostatek neodstranil ani v rámci aktualizované referenční nabídky, ani v její nejnovější verzi z počátku roku 2021. Navrhovatel měl dostatečný prostor na to, aby reagoval na výtku odpůrce (i jeho návrh na příslušnou úpravu), k aktivitě byl pobízen i výzvou správního orgánu I. stupně. Do vydání napadeného rozhodnutí ovšem na danou výzvu nijak nereagoval. Nelze se proto divit tomu, že v tomto směru následně neuspěl. Z textace příslušného ustanovení je zřejmé, že vzniklou nejednoznačností bylo možné napravit formulací, která by pochybnost ohledně výpočtu nezavdala. Za takové situace není správné spoléhat na dovozování zamýšleného znění ustanovení, a již vůbec není opodstatněné vinit za vlastní pasivní postoj správní orgán rozhodující ve věci. Návrh na odstranění výkladového problému (který není jen potenciální povahy, jak se navrhovatel domnívá) v rámci nového projednání věci nelze připustit již

¹⁴ Podle článku 27.1 Přílohy č. 3 návrhu dodatku (popis služby Nezapsaná listovní zásilka – typ Obchodní psaní) „obsahem poštovní zásilky mohou být pouze noviny, časopisy, knihy, brožury, katalogy, prospekty nebo tiskoviny výhradně reklamního charakteru. Součástí poštovních zásilek podaných jako Nezapsaná listovní zásilka – typ Obchodní psaní mohou být i drobné předměty nepatrné ceny. Poštovní zásilku může tvořit i nesložený kartonový lístek anebo složený list, jehož okraje budou zajištěny tak, aby při manipulaci nemohlo dojít k zasunutí jiné poštovní zásilky. Obsahem poštovní zásilky nesmějí být sdělení jiného než reklamního charakteru a věci uvedené v Čl. 2 odst. 2.2 a 2.3. Za sdělení reklamního charakteru se pro účely těchto podmínek považují i informace určené členům zákaznických a věrnostních klubů odesílatele s informací o uskutečněných nákupech a členských výhodách.“

Čl. 29.1 Přílohy č. 3 návrhu dodatku pojednává o předání poštovní zásilky: „Poštovní zásilka se považuje za předanou okamžikem, kdy ji Podnik od Operátora převzal. Při každém předání předá Operátor poště jeden vzorek každé poštovní zásilky ke kontrole zasílacích podmínek. (...)“

z důvodu výše zmiňovaného dopadu zásady koncentrace řízení dle § 82 odst. 4 správního řádu. Ostatně jako praktické řešení si v případě nesouladu mezi druhem poskytnuté služby a uhrazenou cenou lze představit doúčtování cenového rozdílu, které lze provést již ze samotného titulu uzavřené smlouvy.

Výrok VIII. napadeného rozhodnutí

S ohledem na znění § 141 odst. 11 správního řádu prvostupňový orgán konstatoval, že nelze posoudit, který z účastníků řízení měl ve věci větší úspěch. Se závěrem, že nebylo možno posoudit míru úspěchu účastníků řízení ve věci, pročez za takové situace jim nelze přiznat náhradu nákladů předmětného řízení, se správní orgán II. stupně ztotožňuje.

* * *

Podle § 152 odst. 6 správního řádu *„nestanoví-li zvláštní zákon jinak, lze v řízení o rozkladu*

a) rozhodnutí zrušit nebo změnit, pokud se tím plně vyhoví rozkladu a jestliže tím nemůže být způsobena újma žádnému z účastníků, ledaže s tím všichni, jichž se to týká, vyslovili souhlas, nebo

b) rozklad zamítnout.“

Dle § 152 odst. 5 správního řádu nevyklučuje-li to povaha věci, platí pro řízení o rozkladu ustanovení o odvolání.

Podle § 90 odst. 5 správního řádu *„neshledá-li odvolací správní orgán důvod pro postup podle odstavců 1 až 4, odvolání zamítne a napadené rozhodnutí potvrdí. Jestliže odvolací správní orgán změni nebo zruší napadené rozhodnutí jen zčásti, ve zbytku je potvrdí.“*

Správní orgán II. stupně shrnuje, že rozklady neshledal důvodnými, a tak je ve smyslu § 90 odst. 5 správního řádu ve spojení s § 152 odst. 6 písm. b) téhož zákona **výrokem I. tohoto rozhodnutí** zamítl a současně potvrdil výroky I., IV., V., VII. a VIII. napadeného rozhodnutí.

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

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

Poučení:

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

Za Radu Českého telekomunikačního úřadu:

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

Otisk úředního razítka

Za správnost: Martina Klikarová, 15.6.2021