



OBSAH:

Sdělení Českého telekomunikačního úřadu

44. Rozhodnutí o zamítnutí žádosti České pošty, s.p., o udělení poštovní licence

Sdělení Českého telekomunikačního úřadu

44. Rozhodnutí o zamítnutí žádosti České pošty, s.p., o udělení poštovní licence

(reprodukce dokumentu na str. 90 – 103)



Český telekomunikační úřad

se sídlem Sokolovská 219, Praha 9

poštovní přihrádka 02, 225 02 Praha 025



TOTO ROZHODNUTÍ NABÝLO PRÁVNÍ

MOCI dne 8. 11. 2017

Český telekomunikační úřad

**Odbor regulace komunikačních činností
a poštovních služeb**

Dne 8. 11. 2017

2

Praha 8. listopadu 2017

Čj. ČTÚ-39 063/2017-610/XVI. vyř.

Rada Českého telekomunikačního úřadu (dále jen „správní orgán“), jako správní orgán příslušný podle § 10 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, a podle § 36a odst. 1 písm. b) zákona č. 29/2000 Sb., o poštovních službách a o změně některých zákonů (zákon o poštovních službách), ve znění pozdějších předpisů, vydává podle § 146 správního řádu v řízení zahájeném na základě § 22 zákona o poštovních službách ve věci výběrového řízení na držitele poštovní licence pro období od 1. ledna 2018 do 31. prosince 2022 vyhlášeného pod čj. ČTÚ-39 063/2017-610 dne 30. června 2017 toto

rozhodnutí:

Žádost České pošty, s.p., IČO: 471 14 983, se sídlem v Praze 1, Nové Město, Politických vězňů 909/4, o udělení poštovní licence ze dne 30. srpna 2017 se pro nesplnění podmínek účasti ve výběrovém řízení, kdy nebyla splněna podmínka účasti podle části III. písm. b) a bodu 10 písm. b) vyhlášení výběrového řízení, neboť žádost neobsahovala doložení nákladové orientace cen způsobem podle bodu 7 písm. a) vyhlášení výběrového řízení, zamítá.

Odůvodnění:

Správní orgán dne 30. června 2017 vyhlásil podle § 22 odst. 2 zákona o poštovních službách a podle § 146 správního řádu s ohledem na konec účinnosti rozhodnutí o udělení poštovní licence čj. ČTÚ-562/2013-610/IV. vyř. ze dne 22. února 2013 na základě výsledku přezkumu a po konzultaci záměru s dotčenými subjekty podle § 37 odst. 5 zákona o poštovních službách výběrové řízení na držitele poštovní licence pro období od 1. ledna 2018 do 31. prosince 2022. Podle § 22 zákona o poštovních službách bylo vyhlášení výběrového řízení (dále jen „vyhlášení“) uveřejněno na úřední desce Českého telekomunikačního úřadu a v Poštovním věstníku, částce 8/2017.

Lhůta pro podání žádostí byla stanovena do 31. srpna 2017. Žádost ve stanovené lhůtě podal jediný žadatel, a to Česká pošta, s.p. (dále jen „žadatel“).

Dne 5. září 2017 proběhl úkon otevírání obálek s obdrženými žádostmi. V jeho rámci byla otevřena obálka jediného žadatele a posouzena z hlediska toho, zda je tato žádost zpracována způsobem stanoveným v bodu 5 vyhlášení. Podaná žádost byla zpracována stanoveným způsobem a postoupila do další části výběrového řízení.

Správní orgán následně předal žádost dne 5. září 2017 komisi zřízené podle § 146 odst. 6 správního řádu a jmenované předsedou Rady Českého telekomunikačního úřadu. Úkolem komise bylo v souladu s vyhlášením posouzení splnění podmínek účasti a následně hodnocení žádosti podle stanovených hodnotících kritérií.

V průběhu správního řízení správní orgán opakovaně vyzval žadatele k podání vysvětlení některých skutečností uvedených v žádosti. Tato vysvětlení žadatel správnímu orgánu poskytl. K obsahu jednotlivých vysvětlení v podrobnostech dále v textu odůvodnění.

Dne 19. října 2017 informoval správní orgán žadatele o ukončení shromažďování podkladů pro vydání rozhodnutí a umožnil mu se s nimi seznámit a vyjádřit se k nim podle § 36 odst. 3 správního řádu.

Žadatel se s podklady rozhodnutí seznámil nahlédnutím do spisu dne 25. října 2017. Dne 1. listopadu 2017 zaslal žadatel své vyjádření k podkladům rozhodnutí a průběhu výběrového řízení a žádost o nařízení ústního jednání.

Správní orgán k této žádosti uvádí, že pro nařízení ústního jednání neshledal důvody, o čemž informoval žadatele sdělením ze dne 3. listopadu 2017. Podle § 49 odst. 1 správního řádu nařídí správní orgán ústní jednání v případech, kdy to stanoví zákon, a dále tehdy, jestliže je to ke splnění účelu řízení a uplatnění práv účastníků nezbytné.

Správní orgán po posouzení žádosti žadatele neshledal naplnění zákonných podmínek pro nařízení ústního jednání, neboť zákon o poštovních službách ani ustanovení správního řádu upravující řízení o výběru žádosti povinnost nařídít ústní jednání nestanoví.

Správní orgán dále posuzoval, zda je dána podmínka nezbytnosti ústního jednání ke splnění účelu řízení a uplatnění práv účastníků. Účelem tohoto správního řízení je výběr žádosti, která nejlépe odpovídá požadavkům stanoveným ve výběrovém řízení. Podle § 146 odst. 2 správního řádu není po uplynutí lhůty pro podávání žádostí změna žádosti přípustná. Následná podání účastníka řízení tak nemohou mít povahu věcných změn podané žádosti. Správní orgán neshledal, a ani žadatel netvrdil, žádné relevantní důvody, v čem by bylo ústní jednání nezbytné ke splnění účelu řízení nebo uplatnění jeho práv. Současně správní orgán uvádí, že ústní jednání nepovažuje za potřebné ani s ohledem na skutečnost, že správní řízení je vedeno obecnou zásadou písemnosti a všechny skutečnosti, které považoval žadatel za důležité z hlediska prosazení svého zájmu, mohl sdělit písemně v průběhu celého správního řízení, což také opakovaně činil, naposledy právě svým vyjádřením ze dne 31. října 2017 podle § 36 odst. 3 správního řádu. Skutečnosti, které by případně žadatel na požadovaném ústním jednání hodlal přednést, jistě mohly být podány cestou písemného vyjádření. Ústní jednání tak není forma, která by nebyla pro takový úkon žadatele nahraditelná.

V průběhu správního řízení správní orgán shromáždil následující podklady pro vydání rozhodnutí:

1. Žádost České pošty, s.p. o udělení poštovní licence pro období od 1. 1. 2018 do 31. 12. 2022 ze dne 30. 8. 2017
2. Podání vysvětlení čj. ČP/260 244/2016/CR ze dne 21. 9. 2017
3. Podání vysvětlení čj. ČP/260 244/2016/CR ze dne 27. 9. 2017
4. Podání vysvětlení na základě výzvy ze dne 25. 9. 2017 čj. ČP/260 244/2016/CR ze dne 4. 10. 2017
5. Podání vysvětlení na základě výzvy ze dne 10. 10. 2017 čj. CP/260244/2016/CR ze dne 17. 10. 2017
6. Podání vysvětlení na základě výzvy ze dne 19. 10. 2017 čj. CP/260244/2016/CR ze dne 23. 10. 2017
7. Vyjádření před vydáním rozhodnutí čj. CP/260244/2016/CR ze dne 31. 10. 2017

Správní orgán se seznámil se všemi podklady rozhodnutí, skutečnostmi, které vyšly v řízení najevo, poskytnutými vysvětleními a vyjádřeními žadatele a nemá pochybnosti o zjištěném faktickém stavu věci. Na tomto základě posoudil žádost a dospěl k následujícím závěrům v otázce splnění jednotlivých podmínek účasti:

- a) Žadatel splňuje podmínky účasti ve výběrovém řízení podle bodu 10 písm. a) vyhlášení, tedy doložil čestná prohlášení podle části III. písm. a), d) až h) vyhlášení a uvedl výši čistých nákladů podle části III. písm. j) vyhlášení.
- b) Žádost obsahuje všechny náležitosti podle bodu 6 a bodu 7 písm. b) až d) vyhlášení i další náležitosti podle bodu 7 písm. a) vyhlášení, neobsahuje však kalkulaci nákladově orientovaných cen základních služeb, která je v souladu s § 33 odst. 5 zákona o poštovních službách, doloženou způsobem podle bodu 7 písm. a) vyhlášení. Žádost tak neobsahuje všechny náležitosti podle bodu 6 a 7 vyhlášení.
- c) Žadatel splňuje podmínku účasti podle části III. písm. c) vyhlášení a seznam 3 200 provozoven předložený podle bodu 6 písm. i) vyhlášení naplňuje požadavky na zajištění dostupnosti pošt podle § 14 vyhlášky č. 464/2012 Sb., o stanovení specifikace jednotlivých základních služeb a základních kvalitativních požadavků na jejich poskytování, ve znění vyhlášky č. 203/2016 Sb.
- d) Poštovní služby podle poštovních podmínek uvedených v žádosti naplňují technickou specifikaci podle § 1 až 13 vyhlášky č. 464/2012 Sb.
- e) V žádosti je uvedena výše čistých nákladů na jednotlivé kalendářní roky a jejich výpočet je v souladu s § 34b zákona o poštovních službách a s vyhláškou č. 466/2012 Sb., o postupu Českého telekomunikačního úřadu při výpočtu čistých nákladů na plnění povinnosti poskytovat základní služby.
- f) Ceny uvedené v předložených poštovních podmínkách platných od 1. ledna 2018 jsou dostupné, nebylo však možné ověřit jejich nákladovou orientaci, když tvrzení nákladové orientace uvedené žadatelem v žádosti nebylo doloženo požadovaným způsobem podle bodu 7 písm. a) vyhlášení.

K nesplnění podmínky účasti v podobě nedoložení nákladové orientace cen uvádí správní orgán následující bližší odůvodnění.

Podmínkou účasti podle bodu 10 písm. b) vyhlášení je předložení žádosti obsahující náležitosti podle bodu 6 a 7 vyhlášení. Bod 6 vyhlášení vymezuje obecné požadavky na žádost týkající se zejména identifikačních údajů žadatele a sítě jeho provozoven. Podle bodu 7 musí žádost obsahovat údaje nezbytné pro posouzení jednotlivých podmínek souvisejících s ukládanou povinností (např. doložení nákladové orientace cen, výše a způsob výpočtu čistých nákladů).

Při bližším ověřování splnění této podmínky správní orgán dospěl k závěru, že žádost neobsahuje kalkulaci nákladově orientovaných cen základních služeb, která je v souladu s § 33 odst. 5 zákona o poštovních službách, neboť obsažená kalkulace nákladově orientovaných cen není doložena způsobem podle bodu 7 písm. a) vyhlášení, které stanoví: *„Nákladová orientace bude doložena uvedením předpokládaných nákladů a výnosů na rok 2018 ve struktuře tabulek č. 4 a 5 vyhlášky č. 465/2012 Sb., o způsobu vedení oddělené evidence nákladů a výnosů držitele poštovní licence. Odhadovaný objem nákladů a výnosů, uvedený ve výše definované struktuře, bude vycházet z objemu základních služeb, které jsou předmětem žádosti, za rok 2016 po zohlednění průměrného tempa poklesu poptávky po těchto službách za posledních 5 let. Výše zisku za základní služby, které jsou předmětem žádosti, nepřesáhne výši 8,7 % nákladů přiřazených k daným poštovním službám.“*

Podkladem pro učinění závěru o doložení nákladové orientace cen je tabulka č. 4 podle vyhlášky č. 465/2012 Sb.

Podle vyhlášení výběrového řízení měl žadatel doložit nákladovou orientaci cen uvedením nákladů a výnosů na rok 2018 ve struktuře tabulek č. 4 a 5 vyhlášky č. 465/2012 Sb. Vyhláška pro vyplnění tabulek stanoví metodické postupy pro alokaci nákladů a výnosů k jednotlivým základním a ostatním poštovním službám. Náklady pro rok 2018 pro základní služby uvedené ve vyhlášení měly být pro doložení podmínky nákladově orientovaných cen nižší nebo maximálně rovny předpokládaným výnosům. Jinými slovy, průměrný jednotkový výnos za každou kategorii základní služby (získaný podílem celkových výnosů a objemů zásilek), reprezentující průměrnou cenu, měl přesahovat nebo být alespoň roven průměrnému jednotkovému nákladu. Tím by bylo doloženo splnění podmínky nákladové orientace cen.

Žadatel v příloze č. 4 části II své žádosti předložil kalkulaci nákladově orientovaných cen základních služeb. Tu měl v souladu s bodem 7 písm. a) vyhlášení předložit uvedením předpokládaných nákladů a výnosů na rok 2018 ve struktuře tabulek č. 4 a 5 vyhlášky č. 465/2012 Sb.

Žadatel předložil v žádosti kalkulaci ve struktuře tabulek č. 4 a 5 vyhlášky č. 465/2012 Sb., avšak doplněnou o dodatečné dva sloupce s odhadem tzv. „nákladů břemene“, tedy dle sdělení žadatele, nákladů spojených s poskytováním základních služeb, které nemohou být podle názoru žadatele s ohledem na tržní podmínky promítnuty do cen. Vzhledem k tomu, že takto předložená tabulka nenaplnovala požadavky podle tabulky č. 4 vyhlášky č. 465/2012 Sb., když žadatel část nákladů na jednotlivé základní služby uvedl do nově vložených sloupců (viz výše), nebylo tak zřejmé, kterými údaji dokládá splnění podmínky nákladově orientovaných cen způsobem podle bodu 7 písm. a) vyhlášení. Proto správní orgán vyzval žadatele k doplňujícímu vysvětlení tohoto dvojího vyčíslení nákladů.

V reakci na výzvu správního orgánu žadatel podal své vysvětlení, v němž deklaroval, že ceny jsou nákladově orientované, a přiložil k němu upravenou tabulku č. 4 podle vyhlášky č. 465/2012 Sb. s odstraněním dvou dodatečných sloupců, které neodpovídaly struktuře tabulky podle výše uvedené vyhlášky. Na základě takto předložené kalkulace žadatelem však bylo možné konstatovat, že navržené ceny základních poštovních služeb nekryly odhadované náklady pro rok 2018, a ceny proto nebylo na základě předloženého doložení možné považovat za nákladově orientované. Ve svém vyjádření žadatel také uvedl, že počítá se zvýšením cen základních služeb v průběhu roku 2018, přičemž i po tomto zvýšení zůstane nákladová orientace cen zachována. Vzhledem k tomu, že nebylo zřejmé, proč tyto vyšší a trhem akceptovatelné ceny nepředložil žadatel již přímo do své žádosti ve výběrovém řízení, resp. je nezahrnul do předložených podkladů tak, aby tabulkou č. 4 podle vyhlášky č. 465/2012 Sb. mohl doložit splnění podmínky nákladové orientace. Protože ani takto předložená tabulka nespĺňovala požadavky dané vyhláškou č. 465/2012 Sb., vyzval správní orgán žadatele k vysvětlení před komisí dne 10. října 2017.

Následně zaslal žadatel na výzvu správního orgánu své doplňující vyjádření dne 17. října 2017, kde znovu zopakoval své tvrzení o nákladové orientaci cen a předložil další doplnění tabulky č. 4 podle vyhlášky č. 465/2012 Sb. V této aktualizované tabulce celkové odhadované výnosy převyšovaly celkové odhadované náklady. Z aktualizované tabulky č. 4 podle vyhlášky č. 465/2012 Sb. však i nadále vyplývalo, že některé základní služby vykazují ztrátu, tzn., že předpokládané náklady převyšují očekávané výnosy. Podmínkou účasti ve výběrovém řízení přitom bylo doložit splnění podmínky nákladově orientovaných cen, přičemž podle zákona o poštovních službách se tato podmínka ze seznamu základních služeb nevztahuje pouze na služby pro nevidomé osoby [viz § 33 odst. 5 zákona o poštovních službách ve spojení s § 3 odst. 1 písm. f)]. Žadatel tedy ani touto tabulkou neprokázal způsobem požadovaným v bodě 7 písm. a) vyhlášení, že všechny ceny uvedené v předložených poštovních podmínkách jsou nákladově orientované, a tedy ani neprokázal splnění podmínky účasti ve výběrovém řízení.

Správní orgán opakovaně vyzval dne 19. října 2017 žadatele s ohledem na jeho tvrzení ohledně nákladové orientace cen k doplnění jeho vysvětlení a odstranění zjevného rozporu mezi tvrzením nákladové orientace jím předložených cen a předloženou tabulkou.

V reakci na tuto výzvu zaslal žadatel dne 23. října 2017 své vyjádření včetně upravené tabulky č. 4 podle vyhlášky č. 465/2012 Sb., v němž zároveň rozvedl důvody, které jej vedly k závěru o splnění podmínky doložení nákladové orientace cen. V této tabulce žadatel uvedl stejnou celkovou výši nákladů i výnosů za celou skupinu základních služeb jako v tabulce č. 4 zasláné dne 17. října 2017 a upravil alokaci nákladů tak, aby každá základní služba vykazovala zisk, tj. aby celkové odhadované výnosy za jednotlivé základní služby převyšovaly celkové odhadované náklady za tyto služby, resp. ceny základních služeb převyšovaly jednotkové náklady těchto služeb. V doprovodném textu žadatel uvedl, že z jeho pohledu jedinou možností byla úprava tabulky přeskupením částí nákladů nedokrytých cenami, a dále k tomu rovněž uvedl, že přeskupení částí nákladů nedokrytých cenami provedl bez vazby na dosavadní metodiku vedení oddělené evidence nákladů a výnosů, a dále uvedl, že tento přístup není v rozporu se zadáním výběrového řízení, neboť způsob alokace nákladů v tabulce č. 4 podle vyhlášky č. 465/2012 Sb. nebyl v zadání výběrového řízení předepsán, ani nevyplývá z žádného obecně závazného právního předpisu.

Správní orgán ověřoval, zda úprava provedená žadatelem podle výše uvedeného sdělení odpovídá pravidlům pro vyplnění tabulky č. 4, která jsou stanovena vyhláškou č. 465/2012 Sb. a dospěl k závěru, že nikoli. Tato pravidla ve své podstatě definují strukturu vzájemných vazeb nákladů a výnosů alokovaných na jednotlivé služby v tabulce č. 4, tedy určují, jakým způsobem jsou jednotlivé náklady a výnosy přiřazovány k jednotlivým základním službám. Nedodržením těchto alokačních pravidel, definovaných ve vyhlášce č. 465/2012 Sb., jak vyplynulo z výše uvedeného vyjádření žadatele, by tedy došlo k neobjektivnímu a nesprávnému vyčíslení nákladů pro jednotlivé základní služby v tabulce č. 4 podle vyhlášky č. 465/2012 Sb., a z tohoto důvodu by takto vyplněnou tabulku nemohl správní orgán akceptovat jako doložení nákladové orientace cen, které žadatel uvedl ve své žádosti a označil je jako nákladově orientované, ve smyslu požadavku stanoveného v bodě 7 písm. a) vyhlášení.

Žadatel ve vyjádření ze dne 31. října 2017 uváděl, že úprava tabulky (přeskupení nákladů) provedená v rámci vyjádření ze dne 23. října 2017 byla provedena v souladu s metodikou účelového členění nákladů a výnosů a jejich přiřazování podle vyhlášky č. 465/2012 Sb. Dodržena měla být i struktura vykazovaných informací v rozsahu příloh č. 4 a 5 vyhlášky č. 465/2012 Sb. Žadatel uváděl, že se při této úpravě odchýlil pouze od pravidel vydávaných podle § 33a odst. 4 zákona o poštovních službách, schválených Českým telekomunikačním úřadem rozhodnutím čj. ČTÚ-87 513/2013-611/V. vyř. ze dne 13. prosince 2013.

Správní orgán posoudil vyjádření žadatele a konstatuje, že základní principy pro vedení oddělené evidence nákladů a výnosů stanoví právě vyhláška č. 465/2012 Sb. Základním principem pro přiřazování nákladů na jednotlivé služby je využívání poštovní sítě, jak vyplývá z textu této vyhlášky.

Pokud žadatel ve svém vyjádření ze dne 31. října 2017 uvádí, že úprava tabulky v rámci vyjádření ze dne 23. října 2017 byla provedena v souladu s metodikou účelového členění nákladů a výnosů a jejich přiřazování podle § 1 vyhlášky č. 465/2012 Sb. i v souladu se způsobem vedení oddělené evidence nákladů a výnosů podle § 2 této vyhlášky, konstatuje správní orgán následující. Podle § 2 odst. 2 vyhlášky č. 465/2012 Sb. držitel poštovní licence musí účelově členit náklady na procesy a činnosti spojené s poštovní sítí. U přiřazování nepřímých nákladů se pak držitel poštovní licence řídí příčinnou souvislostí nákladů se zmíněnými procesy, činnostmi a poskytovanými službami. Tato příčinná souvislost se promítá do alokačních klíčů. Podle § 1 odst. 5 vyhlášky č. 465/2012 Sb. musí držitel poštovní licence použít stejné alokační klíče pro přiřazování nákladů, které jsou společné jak pro služby poskytované na základě poštovní licence, tak pro ostatní služby. Využití poštovní sítě je tedy zásadní pro konstrukci alokačních klíčů pro přiřazování nákladů na všechny služby poskytované na této síti, bez ohledu na to, zda se jedná o základní poštovní služby nebo o ostatní služby. Stanovení alokačních klíčů tedy není v žádném případě formální záležitostí, ale musí odrážet míru využití příslušných prvků poštovní sítě.

Správní orgán uvádí, že z podkladů předložených žadatelem ve vyjádřeních ze dnů 17. října 2017 a 23. října 2017 je patrné, že došlo k přeskupení nákladů alokovaných na jednotlivé základní služby, a to tak, že část nákladů původně (tj. v podkladech ze dne 17. října 2017) alokovaných na základní služby s odhadovanou ztrátou za rok 2018 (tj. služby, u kterých průměrné jednotkové náklady přesahovaly navržené ceny a u kterých tak nebylo doloženo splnění podmínky nákladové orientace cen) byla nově (tj. v podkladech ze dne 23. října 2017) přiřazena k jiným základním službám tak, aby za každou základní službu výnosy převyšovaly náklady¹. K tomuto přesunu mohlo dojít jedině porušením alokačních pravidel stanovených obecně ve vyhlášce č. 465/2012 Sb., tedy ignorováním principů využívání poštovní sítě jednotlivými základními službami, na jejichž základě jsou stanoveny alokační klíče ve výše zmíněné vyhlášce. Tímto přesunem nákladů tedy došlo k porušení pravidel stanovených ve vyhlášce č. 465/2012 Sb., jak ostatně potvrdil i žadatel ve svém vyjádření ze dne 23. října 2017. V tom žadatel uvedl nejen to, že náklady přeskupil bez vazby na dosavadní metodiku vedení oddělené evidence nákladů a výnosů, ale i to, že tento přístup není podle žadatele v rozporu se zadáním výběrového řízení, neboť způsob alokace nákladů podle vyhlášky č. 465/2012 Sb. nebyl v zadání výběrového řízení předepsán.

S tímto posledním tvrzením žadatele se správní orgán neztotožňuje. Pokud vyhlášení požadovalo uvedení předpokládaných nákladů a výnosů na rok 2018 ve struktuře tabulek č. 4 a 5 podle vyhlášky č. 465/2012 Sb., nemá logiku, aby takové podklady nebyly předloženy podle pravidel stanovených tímto předpisem. Již samotná tabulka č. 5 totiž obsahuje podmínky pro vyplnění tabulky č. 4, když stanoví náklady, které se nepřijazují, a nekalkulované výnosy. Vyplnění tabulky č. 4 nelze provést bez dodržení pravidel stanovených vyhláškou č. 465/2012 Sb., když tato pravidla ve své podstatě definují strukturu vzájemných vazeb nákladů a výnosů alokovaných na jednotlivé služby v tabulce č. 4, tedy určují, jakým způsobem jsou jednotlivé náklady a výnosy přiřazovány k jednotlivým základním službám. Z výše uvedeného je zřejmé, že vyhláška č. 465/2012 Sb. stanoví strukturu vykazovaných údajů tím, že upravuje způsob jejich určení a formu vykazování takto určených údajů. Správní orgán považuje odkaz na vyhlášku za dostatečně určité formulovaný požadavek.

¹ Např. došlo k přesunu nákladů z poštovních zásilek do 2 kg do doporučených zásilek do 2 kg a do poštovních poukazů.

Na základě výše uvedeného je třeba konstatovat, že přestože v rámci předmětného správního řízení má být posouzena žádost žadatele, tedy v tomto ohledu formální podoba i věcný obsah tabulky č. 4, jak byla předložena v rámci žádosti podané ve lhůtě určené pro podávání žádostí, tato tabulka, ani žádná z tabulek následně předložených žadatelem v rámci jeho vysvětlujících vyjádření svým věcným obsahem nenaplnuje požadavek vyhlášení a nedokládá nákladovou orientaci cen uvedených žadatelem v žádosti.

Po vyhodnocení žádosti a následných vysvětlení žadatele dospěl správní orgán k závěru, že žadatel nedoložil ani ve své žádosti, ani v rámci svých následných vyjádření a předložených upravených tabulek způsobem požadovaným v bodu 7 písm. a) vyhlášení své tvrzení, že ceny uvedené v předložených poštovních podmínkách jsou nákladově orientované, a tím žadatel nesplnil jednu z podmínek účasti ve výběrovém řízení.

Správní orgán na základě výše uvedeného shledal, že žadatel nesplnil podmínky účasti ve výběrovém řízení, když předložená kalkulace nedoložila nákladovou orientaci cen základních služeb v souladu s § 33 odst. 5 zákona o poštovních službách, čímž nebyla splněna podmínka účasti podle části III. písm. b) a bodu 10 písm. b) vyhlášení, neboť žádost neobsahovala doložení nákladové orientace cen způsobem podle bodu 7 písm. a) vyhlášení, čímž znemožnil ověření, zda je splněna podmínka účasti podle části III. písm. k) a bodu 10 písm. f) vyhlášení, tedy požadavek na nákladovou orientaci cen.

Podle § 22 odst. 6 zákona o poštovních službách správní orgán rozhodnutím udělí poštovní licenci provozovateli, který podal žádost ve lhůtě, vyhověl podmínkám účasti ve výběrovém řízení a nejlépe vyhověl stanoveným kritériím hodnocení žádostí.

Protože žadatel nevyhověl podmínkám účasti ve výběrovém řízení, nemohl mu správní orgán poštovní licenci udělit. Z tohoto důvodu správní orgán žádosti žadatele nevyhověl a zamítl ji pro nesplnění podmínky účasti ve výběrovém řízení podle části III. písm. b) a bodu 10 písm. b) vyhlášení.

Meritorním rozhodnutím o zamítnutí žádosti je výběrové řízení ukončeno, a není tak dán důvod pro zastavení řízení o výběru žádosti nejlépe odpovídající stanoveným požadavkům.

Žadatel v průběhu řízení kromě požadovaných vysvětlení sdělil správnímu orgánu i námitky k průběhu výběrového řízení a způsobu posuzování splnění podmínek účasti. Žadatel se vyjádřil rovněž po seznámení se s podklady pro vydání rozhodnutí, kde se opakovaně vyjádřil zejména ke způsobu posuzování nákladové orientace cen. Níže jsou uvedeny jeho námitky a reakce správního orgánu na tyto námitky.

Rozpor v textu vyhlášení a v informacích poskytnutých Českým telekomunikačním úřadem

Žadatel uvedl, že spatřuje rozpor v textu vyhlášení, kde se jednak uvádí, že nákladová orientace cen má být doložena uvedením předpokládaných nákladů a výnosů na rok 2018 ve struktuře tabulek č. 4 a 5 vyhlášky č. 465/2012 Sb., a jednak je uvedeno, že se splnění podmínek účasti posuzuje na cenách uvedených v poštovních podmínkách platných k 1. lednu 2018 přiložených k žádosti. Tento rozpor se měl žadatel snažit ozřejmit v rámci zodpovídání otázek, kdy na jeho dotaz „*K jakému momentu bude v rámci výběrového řízení hodnocena dostupnost a nákladová orientace cen základních služeb? Výhradně k 1. 1. 2018?*“ bylo výslovně odpovězeno: „*Cenová dostupnost bude posuzována k okamžiku hodnocení žádostí. Nákladová orientace bude posuzována k 1. 1. 2018.*“. Na základě této informace žadatel měl podle svého vyjádření nabýt dojmu, že tabulka č. 4 ve struktuře podle vyhlášky č. 465/2012 Sb. nemůže zahrnovat zvýšení cen, k němuž dojde po 1. lednu 2018. Při jednání s komisí však žadatel měl podle svého vyjádření obdržet informaci zcela opačnou.

Správní orgán považuje text vyhlášení za jednoznačný. Žadatelé měli v žádosti podle bodu 7 písm. b) vyhlášení předložit poštovní podmínky platné od 1. ledna 2018, nikoli k 1. lednu 2018, jak uvádí žadatel. Zde je třeba zdůraznit, že předmětné výběrové řízení je soutěžním řízením, kde mezi sebou mohou soutěžit svými nabídkami na poskytování základních služeb jednotliví uchazeči. Nákladovou orientaci proto měli žadatelé předložit v souladu s § 33 odst. 5 zákona o poštovních službách a doložit uvedením předpokládaných nákladů a výnosů na rok 2018 ve struktuře tabulek č. 4 a 5 vyhlášky č. 465/2012 Sb., aby bylo možno objektivně a transparentně jejich jednotlivé nabídky posoudit. Žadatelem dodatečně provedený „výklad“ vyhlášení se jeví jako účelový, když i z výše uvedené odpovědi poskytnuté žadateli v rámci pokládání otázek potenciálními uchazeči jasně vyplývá, že tato reaguje na časový okamžik posouzení jednotlivých požadavků na cenu (dostupnost, nákladová orientace) správním orgánem, nikoliv pouze na posouzení stavu nabídky v den (pro den) 1. ledna 2018, jak se nyní žadatel snaží dovozovat. Takový přístup (výklad), který nyní podává žadatel, by nebyl ve vztahu k účelu řízení ani logický.

Z toho vyplývá, že nákladová orientace měla být doložena za celý rok 2018. V rámci odpovědi na dotazy správní orgán uvedl: „*Cenová dostupnost bude posuzována k okamžiku hodnocení žádostí. Nákladová orientace bude posuzována k 1. 1. 2018.*“. Podle vyhlášení se tedy posuzuje, zda ceny jsou nákladově orientované k 1. lednu 2018, přičemž se vychází z výnosů a nákladů za celý rok 2018. Pokud by na základě výnosů a nákladů při takto stanovených cenách za celý rok 2018 nebyly ceny platné k 1. lednu 2018 již nákladově orientované, bylo by nezbytné, aby došlo k jejich úpravě, přičemž taková úprava by musela být samozřejmě zohledněna v předkládané tabulce, neboť by měla vliv na předpokládané výnosy a náklady v daném roce.

Doložení nákladové orientace cen

Ve svém prvním argumentu žadatel vyjadřuje přesvědčení, že současná metodika Českého telekomunikačního úřadu obsahuje zásadní rozpor se článkem 14 směrnice, která říká že „*kdykoliv to bude možné, budou společné náklady přiděleny na základě přímé analýzy původu nákladů samých*“. To se podle názoru žadatele momentálně neděje, neboť Český telekomunikační úřad alokuje část nákladů břemene i do jiných než základních služeb a tabulka č. 4 tak neumožňuje rozhodnout o dodržení povinnosti nákladové orientace.

Žadatel napadá správnost alokace nákladů v rámci vyhlášky č. 465/2012 Sb. a upozorňuje na podhodnocení výše nákladů na základní služby alokovaných v tabulce č. 4 zmíněné vyhlášky. Správní orgán k této námitce uvádí, že alokace nákladů žadatele probíhá s ohledem na skutečné využívání jednotlivých poštovních síťových prvků, včetně pobočkové sítě, všemi jeho službami, a zohledňuje tedy i skutečnost, že žadatel prostřednictvím své rozsáhlé pobočkové sítě poskytuje i řadu komerčních služeb (poštovních i nepoštovních), které na sebe v následné alokaci vážou i část nákladů. Tento způsob alokace je v souladu s principem plně alokovaných nákladů, který správní orgán považuje za správný. I kdyby správní orgán teoreticky přistoupil na implicitní návrh žadatele upravit způsob alokace nákladů ve smyslu jeho připomínky, nevedlo by to k ničemu jinému, než k dalšímu navýšení nákladů základních služeb v tabulce č. 4 podle vyhlášky č. 465/2012 Sb., a tedy k dalšímu prohloubení ztráty generované poskytováním základních služeb při uplatňování předložených cen platných od 1. ledna 2018, které musí být dle § 33 odst. 5 zákona o poštovních službách nákladově orientované. Tvzená nákladová orientace cen by tedy nebyla doložena ani v takovém případě, a to zejména s ohledem na požadovaný způsob takového doložení v souladu s bodem 7 písm. a) vyhlášení.

Dále žadatel tvrdí, že existuje část nákladů, které je v tržním prostředí prakticky nemožné uplatnit v cenách (žadatel tyto označuje jako tzv. náklady břemene). Správní orgán má zato, že předpokladem pro zajišťování základních služeb ze strany státu je právě neschopnost trhu zajistit poskytování těchto služeb v kvalitě stanovené s ohledem na reálné potřeby uživatelů. Současně je třeba opět upozornit, že sám žadatel avizuje v rámci výběrového řízení správnímu orgánu záměr zvýšit v průběhu roku 2018 ceny základních služeb, přičemž předpokládá cenově neelastickou poptávku a schopnost uživatelů hradit v cenách služeb i náklady břemene, o kterých žadatel zároveň tvrdí, že je v tržním prostředí není možné uplatnit. Žadatel tedy mohl jednoduše navrhnout tyto trhem akceptovatelné ceny již od 1. ledna 2018, a zvýšit tím pravděpodobnost doložení splnění podmínky nákladové orientace cen požadovaným způsobem.

Při hodnocení nákladové orientace cen lze těžko vycházet z předpokladu, že na trhu existuje rozvinuté tržní (ve smyslu konkurenční) prostředí, ve kterém je žadatel nucen soutěžit o zákazníky, neboť v takovém prostředí je zajišťování základních služeb státem nadbytečné. Teoreticky je sice možné, že kvalitativní parametry, které by měly odrážet reálné potřeby uživatelů, jsou naddimenzované (tj. ve smyslu, že uživatelé je fakticky nevyžadují a spokojí se i se službami s nižší kvalitou), jejich zajišťování zvyšuje nákladově orientované ceny nad uživateli akceptovatelnou úroveň, a to by vedlo k substituci základních služeb službami s nižší (avšak pro uživatele dostatečnou) kvalitou, které by za standardních podmínek neměly být substituty základních služeb (právě pro jejich nižší kvalitu). Nicméně pro tento případ je možné aplikovat ustanovení § 34a zákona o poštovních službách, které uživatele chrání před nedostupnými cenami základních služeb a umožňuje Českému telekomunikačnímu úřadu vydat rozhodnutí o ceně, kterým by nedostupné ceny snížil na dostupnou úroveň. Český telekomunikační úřad však doposud ceny základních služeb žadatele hodnotil jako cenově dostupné bez nutnosti tyto ceny regulovat.

Žadatel uvádí, že splnění podmínky nákladové orientace cen je třeba posuzovat za celek, tedy za skupinu všech základních služeb dohromady. Požadavek, aby podmínka nákladové orientace cen byla splněna u každé jednotlivé služby, tj. požadavek, aby u žádné jednotlivé služby nebyla plánována cena pod úroveň plně proporčně alokovaných nákladů včetně nákladů břemene, nemá žádnou oporu v zákoně ani v podmínkách výběrového řízení. Žadatel v této souvislosti dodává, že sdílené náklady infrastruktury (fixní) nejsou alokovány příčinně, neboť jejich přiřazení k jednotlivým položkám v tabulce je výsledkem formálního alokačního klíče, proto vztah těchto nákladů k cenám nemůže být posuzován mechanicky. Ve svém důsledku by uplatnění tohoto požadavku znamenalo cenovou regulaci.

Jak správní orgán uvádí výše, musí při alokaci nákladů držitel poštovní licence dodržet pravidla uvedená ve vyhlášce č. 465/2012 Sb. Podle § 2 odst. 2 vyhlášky č. 465/2012 Sb. držitel poštovní licence musí účelově členit náklady na procesy a činnosti spojené s poštovní sítí, přičemž využití poštovní sítě je základním hlediskem tohoto členění. Přiřazování nepřímých nákladů se pak řídí příčinnou souvislostí nákladů se zmíněnými procesy, činnostmi a poskytovanými službami. Tato příčinná souvislost se promítá do alokačních klíčů. Podle § 1 odst. 5 vyhlášky č. 465/2012 Sb. musí držitel poštovní licence použít stejné alokační klíče pro přiřazování nákladů, které jsou společné jak pro služby poskytované na základě poštovní licence, tak pro ostatní služby. Využití poštovní sítě je tedy zásadní pro konstrukci alokačních klíčů pro přiřazování nákladů na všechny služby poskytované na této síti, bez ohledu na to, zda se jedná o základní poštovní služby nebo o ostatní služby. V souladu s výše uvedeným postupem podle vyhlášky č. 465/2012 Sb. mělo být doloženo i splnění podmínky nákladové orientace cen.

K tvrzení žadatele, že požadavek správního orgánu, aby nákladová orientace cen byla splněna u každé jednotlivé základní služby, nemá žádnou oporu v zákoně ani podmínkách výběrového řízení, správní orgán uvádí, že podmínkou účasti ve výběrovém řízení bylo prokázání splnění podmínky nákladové orientace cen, přičemž podle zákona o poštovních službách se tato podmínka ze seznamu základních služeb nevztahuje pouze na služby pro nevidomé osoby [viz § 33 odst. 5 zákona o poštovních službách ve spojení s § 3 odst. 1 písm. f)]. Ve vyhlášení výběrového řízení je tato zákonná výjimka rovněž uvedena [viz kapitola B. Požadavky na kvalitu a dostupnost základních služeb písm. h) vyhlášení]. Proto správní orgán odmítá tvrzení žadatele, že přístup správního orgánu nemá žádnou oporu v zákoně o poštovních službách ani v podmínkách výběrového řízení.

Žadatel namítá, že tabulka předložená dne 23. října 2017 je v souladu s účelovým členěním nákladů a výnosů a jejich přiřazování podle § 1 vyhlášky č. 465/2012 Sb. i v souladu se způsobem vedení oddělené evidence nákladů a výnosů podle § 2 vyhlášky č. 465/2012 Sb. Podle názoru žadatele byla dodržena i požadovaná struktura vykazovaných informací v rozsahu příloh č. 4 a 5 vyhlášky č. 465/2012 Sb. Žadatel se dle svého tvrzení při provedené úpravě odchýlil pouze od jím standardně používaných pravidel vydávaných ve smyslu § 33a odst. 4 zákona o poštovních službách, podle nichž jednotlivým základním službám přiřazuje náklady společné pro více činností, a schválených Českým telekomunikačním úřadem rozhodnutím čj. ČTÚ-87 513/2013-611/V. vyř. ze dne 13. prosince 2013 (dále též jen jako „schválená pravidla“). Žadatele však zavazují při vedení oddělené evidence nákladů a výnosů výhradně v situaci, kdy vystupuje v postavení držitele poštovní licence pro období do 31. prosince 2017. Ve vyhlášení nebylo požadováno použití těchto pravidel. To podle žadatele ostatně nebylo ani možné, neboť se jedná o pravidla pro období let 2013 až 2017 a výhradně pro Českou poštu, s.p. jako držitele poštovní licence v tomto období; tato pravidla nejsou všeobecně závazná ani známá a nemohli se jimi tudíž ani řídit ostatní potenciální uchazeči o poštovní licenci. Žadatel na odchylku od těchto pravidel odkázal pouze za účelem vysvětlení skutečnosti, jak mohlo dojít k přeskupení nákladů.

Požadavkem výběrového řízení bylo doložení nákladově orientovaných cen uvedením předpokládaných nákladů a výnosů na rok 2018 ve struktuře tabulek č. 4 a 5 vyhlášky č. 465/2012 Sb. Pro vyčíslení nákladů a výnosů v tabulkách tak měly být využity principy (metodika) pro účelové členění nákladů, jejich přiřazování a zásady vedení oddělené evidence uvedené v § 1 až 3 vyhlášky č. 465/2012 Sb.

Alokační pravidla pro přiřazování nákladů uvedená ve vyhlášce č. 465/2012 Sb. jsou obecná a využitelná pro jakéhokoli uchazeče o poštovní licenci. Dodržení konkrétních pravidel stanovených pro žadatele jako stávajícího držitele poštovní licence rozhodnutím Českého telekomunikačního úřadu čj. ČTÚ-87 513/2013-611/V. vyř. ze dne 13. prosince 2013 nebylo správním orgánem ve výběrovém řízení ani ve výzvách k vysvětlení požadováno. Správní orgán by tak po žádném z případných žadatelů nepožadoval doložení nákladové orientace cen s ohledem na použití pravidel vydaných v předmětném rozhodnutí pro žadatele, ale požadoval by pouze využití alokačních pravidel (metodiky) daných vyhláškou č. 465/2012 Sb.

Správní orgán ve svém závěru o porušení pravidel stanovených vyhláškou č. 465/2012 Sb. vycházel z tvrzení žadatele, který ve vyjádření ze dne 23. října 2017 výslovně uvedl, že tabulku č. 4 upravil „*bez vazby na dosavadní metodiku vedení oddělené evidence nákladů a výnosů*“. Žadatel dále uvedl, že tento přístup není v rozporu se zadáním výběrového řízení, neboť způsob alokace nákladů v tabulce č. 4 podle vyhlášky č. 465/2012 Sb. nebyl v zadání výběrového řízení předepsán, ani nevychází z žádného obecně závazného právního předpisu. Z tohoto tvrzení žadatele je naprosto zřejmé, že žadatel měl v podání ze dne 23. října 2017 na mysli metodiku vedení oddělené evidence, včetně účelového členění a přiřazování nákladů uvedenou ve vyhlášce č. 465/2012 Sb., nikoli schválená pravidla. Vyjádření žadatele si tedy vzájemně odporují. Správní orgán po posouzení poskytnutých vyjádření dospěl k závěru, že úprava provedená žadatelem neporušuje schválená pravidla, jak následně tvrdí ve svém vyjádření k podkladům rozhodnutí ze dne 31. října 2017, ale postup (metodiku) stanovený přímo vyhláškou č. 465/2012 Sb.

Nadto správní orgán uvádí, že pokud žadatel v rámci svého vyjádření ze dne 31. října 2017 namítá, že vyhlášení výběrového řízení požaduje pouze dodržení struktury tabulek, správní orgán konstatuje, že ani tomuto svému formalistickému výkladu, se kterým se správní orgán z důvodů výše uvedených neztotožňuje, nedostál, když ve své žádosti předložil tabulku v jiné struktuře (navíc připojil dva sloupce, v podrobnostech výše v textu). Ke způsobu vyplnění a obsahu tabulky č. 4 správní orgán opakovaně zdůrazňuje, že vyplnění tabulky č. 4 nelze provést bez dodržení pravidel stanovených vyhláškou č. 465/2012 Sb., když tato pravidla ve své podstatě definují strukturu vzájemných vazeb nákladů a výnosů alokovaných na jednotlivé služby v tabulce č. 4, tedy určují, jakým způsobem jsou jednotlivé náklady a výnosy přiřazovány k jednotlivým základním službám.

Výklad pojmu nákladově orientovaná cena

Jakkoli důvodem pro závěr správního orgánu o zamítnutí žádosti žadatele nebyla skutečnost, že ceny předložené v žádosti nejsou nákladově orientované, ale toliko skutečnost, že žadatel nesplnil podmínku doložení jím tvrzené nákladové orientace cen podle požadavku bodu 7 písm. a) vyhlášení, považuje správní orgán za nutné k pojmu nákladové orientace cen zejména v reakci na zaslání vyjádření žadatele níže uvést své stanovisko.

Podle žadatele neznamená požadavek § 33 odst. 5 zákona o poštovních službách, podle kterého se „*nákladově orientovanou cenou se rozumí cena, která zahrnuje efektivně a účelně vynaložené náklady a přiměřený zisk*“, nic jiného, než že cena nesmí zahrnovat neefektivně a neúčelně vynaložené náklady.

Žadatel tak nesouhlasí s dlouhodobým přístupem Českého telekomunikačního úřadu, podle něhož musí ceny základních služeb zahrnovat veškeré plně proporčně alokované náklady včetně nákladů, které žadatel označuje jako náklady břemene. Správný výklad pojmu nákladově orientovaná cena je podle žadatele ten, že nákladově orientovanou cenou se rozumí cena, která je stanovena tak, aby pokryla obvyklé tržní náklady služby (náklady, které nesou tržní poskytovatelé příslušných služeb) a přispěla v nejvyšší možné míře k úhradě přiřaditelné části nákladů spojených s povinnostmi všeobecných služeb (v rozsahu, v jakém je zahrnutí těchto nákladů do ceny na trhu objektivně možné) a tvořila přiměřený zisk.

Na této argumentaci podle žadatele nic nemění skutečnost, že v tabulce přiložené k podanému vysvětlení po zohlednění úpravy cen v průběhu roku 2018 převyšují výnosy náklady a tabulka tedy dokládá splnění požadavku nákladově orientace cen i podle výkladu Českého telekomunikačního úřadu.

Správní orgán s výkladem ustanovení § 33 odst. 5 zákona o poštovních službách ze strany žadatele nesouhlasí, neboť tato žadatelem provedená reformulace není významově totožná se zákonným požadavkem. Nezahrnout do ceny neefektivně a neúčelně vynaložené náklady není totéž, jako zahrnout do ceny (všechny) efektivně a účelně vynaložené náklady tak, jak požaduje ustanovení § 33 odst. 5 zákona o poštovních službách. Účelným nákladem je v této souvislosti náklad vynaložený za účelem zajištění poskytování základních služeb, tedy i náklad vynaložený za účelem vybudování pobočkové sítě. Efektivní je pak takový náklad, který je vzhledem k požadovanému výstupu ve stanovené kvalitě minimální, a proto i nezbytný. Zákon o poštovních službách tedy předpokládá, že do nákladově orientovaných cen základních služeb (tedy služeb včetně definovaných kvalitativních parametrů) budou zahrnuty všechny náklady efektivně vynaložené za účelem poskytování základních služeb, tzn. včetně nákladů pobočkové sítě, které žadatel považuje za „náklad břemene“.

Správní orgán se ztotožňuje s přístupem uplatňovaným Českým telekomunikačním úřadem v otázce nákladově orientace cen a nepovažuje tvrzení uvedená a dokládaná v žádosti a následných vysvětleních za prokázání splnění podmínky účasti v podobě doložení nákladově orientace cen způsobem stanoveným v bodě 7 písm. a) vyhlášení.

Porušení procesních práv

Žadatel ve svém vyjádření namítá porušení svých procesních práv a postup komise v rozporu se správním řádem, pokud neměl možnost se seznámit se záznamy z jednání komise, nebyl sepsán protokol z ústního jednání zástupců žadatele s komisí a doporučení komise nebude zařazeno mezi podklady pro vydání rozhodnutí, se kterými se bude moci žadatel seznámit.

Námítku žadatele, že komise postupovala v rozporu se správním řádem, když ve správním spise čj. ČTÚ-39 063/2017-610 nejsou zařazeny žádné záznamy z jednání komise, je třeba odmítnout. Obsah správního spisu není věcí činnosti komise, ale správního orgánu, který příslušné správní řízení vede. V tomto ohledu se tedy komise namítaného porušení procesních práv účastníka řízení nedopustila, resp. ani dopustit nemohla.

K meritu samotné námitky, tedy nezařazení záznamů z jednání komise i doporučení komise do správního spisu, je nutno konstatovat, že podle § 146 odst. 6 správního řádu v řízení prováděném formou výběru podle § 146 odst. 1 rozhodne správní orgán na základě doporučení nejméně tříčlenné komise jmenované vedoucím správního orgánu; komise se usnává většinou hlasů všech svých členů; ustanovení § 14 správního řádu platí obdobně. Taková komise je pouze poradním orgánem zřízeným za účelem zhodnocení jednotlivých podaných žádostí a doporučení nejvhodnější z nich. Komise nemá postavení správního orgánu obdobně, jako jej nemá např. rozkladová komise (§ 152 správního řádu), která je také pouze poradním orgánem pro příslušný správní orgán. Protože komise není správním orgánem, její jednání se neřídí správním řádem. Navíc, na jednání komise se na rozdíl od rozkladové komise nepoužije § 134 správního řádu (Řízení před kolegiálním orgánem), když na jeho použití § 146 odst. 6 správního řádu neodkazuje. Její právní ukotvení je tedy ještě slabší než v případě rozkladové komise, proto byvají podrobnější pravidla pro její jednání určována např. v podobě jednacího řádu. Zde se tak stalo Jednacím řádem čj. ČTÚ-39 063/2017-610/IV. vyř., který ve svém článku 5 výslovně uvádí, že z jednání komise se pořizuje záznam, a tento je určen pouze pro interní potřebu členů komise.

Závěry, resp. doporučení komise, coby poradního orgánu, jsou pro rozhodnutí správního orgánu nezávazné. Právě vzhledem k poradnímu charakteru komise není tedy ani nutné mít ve správním spise zachycen průběh jejího zasedání, hlasování jednotlivých členů či širší odůvodnění jejích závěrů. Tomuto odpovídá jak ustálená judikatura, tak renomované komentáře ke správnímu řádu (k tomu srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2016 čj. 7 As 108/2015-96, Správní řád komentář, II. aktualizované a rozšířené vydání, JUDr. Josef Vedral, Ph.D., 2012) svědčící pro nedůvodnost námitky žadatele.

Doporučení komise, která je poradním orgánem správního orgánu v řízení o výběru žádosti podle § 146 správního řádu, nelze považovat za podklad pro vydání rozhodnutí ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu. V tomto ohledu lze rovněž odkázat například na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2004 čj. 2 A 11/2002-227, který konstatoval: „*Návrh rozkladové komise nepochybně je součástí správního spisu, avšak nelze jej chápat jako podklad ve smyslu § 33 odst. 2 správního řádu; naopak jde o návrh, který ze shromážděných podkladů při skutkovém hodnocení i právním posouzení případu vychází. Tomu odpovídá dikce zákona, který předvídá možnost vyjádřit se k podkladu pro vydání rozhodnutí a ke způsobu jeho zjištění; v případě návrhu rozkladové komise je to ovšem pojmově vyloučeno.*“. Z uvedeného vyplývá, že doporučení rozkladové komise je sice součástí správního spisu, ale není považováno za podklad rozhodnutí. Byť se v daném případě jedná o závěr Nejvyššího správního soudu k rozkladové komisi, je podle názoru správního orgánu plně použitelný i pro činnost výběrové komise podle § 146 odst. 6 správního řádu, která má obdobné postavení.

Pokud tedy žadatel uplatňoval požadavek na to, aby do správního spisu byly zařazeny záznamy z jednání komise a současně i doporučení komise a aby se s nimi mohl seznámit, pak tento požadavek nemá žádnou oporu v zákoně ani jiném právním předpise.

I přesto, že závěrečnou zprávu komise obsahující doporučení komise pro správní orgán nepovažuje tento s ohledem na výše uvedené za podklad pro vydání rozhodnutí, umožnil za účelem zajištění transparentního postupu v rámci výběrového řízení žadateli se v rámci nahlížení do spisu s tímto dokumentem seznámit. Pokud žadatel shledává názorový rozpor se závěry komise, mohl a měl na tento v rámci svého vyjádření ze dne 31. října 2017 reagovat, pokud to k ochraně svých práv považoval za nutné, a to i přesto, že doporučení komise není pro správní orgán závazné a správní orgán je povinen si závěry ve věci učinit sám, jak také provedl.

Druhá námitka žadatele směřuje k postupu komise, která měla zástupci žadatele odmítnout předložit protokol o ústním jednání konaném dne 10. října 2017 v sídle Českého telekomunikačního úřadu, s tím, že jej rovněž měla vyloučit ze správního spisu.

Pokud žadatel ve své argumentaci odkazuje na ustanovení § 17 odst. 1 správního řádu s tím, že toto výslovně uvádí, že protokoly tvoří součást spisu a na ustanovení § 18 správního řádu, podle kterého musí být o ústním jednání pořízen protokol, který musí podepsat všechny osoby, které se jednání účastnily, pak je třeba zopakovat, že komise není správní orgán. Žadatelem odkazovaná ustanovení správního řádu však upravují postup správního orgánu, a nikoliv činnost komise (pouhého poradního orgánu). Na případné použití těchto ustanovení pro činnost komise výslovně neodkazuje ani § 146 odst. 6 správního řádu, nebylo tedy povinností komise pořizovat záznam z jejího jednání s účastníkem řízení.

Pokud je žadatelem dále namítáno, že zástupci žadatele nebylo umožněno ani seznámení se s obsahem protokolu, a tedy ani kontrola toho, zda záznam odpovídá skutečnému průběhu jednání, pak je třeba zdůraznit, že jak sám žadatel uvádí, byl k jeho dotazu poučen o tom, že z jednání s ním před komisí se žádný záznam, zápis či protokol pořizovat nebude. Sám pak o zajištění si záznamu z jednání vlastními prostředky (např. v podobě audiozáznamu) nežádal. Následná námitka v této věci se tedy jeví jako účelová. Navíc smyslem jednání mělo být podání ústního vysvětlení žadatele s následným uvedením tohoto formou písemného podání do správního spisu, nebyl tedy důvod jakkoli jeho vyjádření zaznamenávat, když současně nešlo o žádný z úkonů správního orgánu uvedených v § 18 odst. 1 správního řádu, kterého se žadatel dovolává.

Žadatel dále požadoval zpřístupnění kompletního spisu a zároveň stanovení termínu k seznámení se s obsahem spisu tak, aby mu bylo umožněno vyjádřit se k průběhu správního řízení a závěrům komise před vydáním rozhodnutí.

Jak správní orgán uvedl výše, závěrečná zpráva komise s doporučením není podkladem rozhodnutí, i přesto měl žadatel možnost se s tímto dokumentem seznámit, což také učinil při nahlížení do spisu dne 25. října 2017.

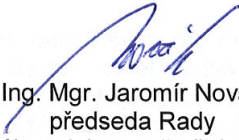
Na základě posouzení všech shora uvedených skutečností správní orgán rozhodl, jak je ve výroku tohoto rozhodnutí uvedeno.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí není opravný prostředek přípustný.

Za Radu Českého telekomunikačního úřadu:




Ing. Mgr. Jaromír Novák
předseda Rady
Českého telekomunikačního úřadu

VYPRAVENO DNE - 8 - 11 - 2017

IČO: 70106975

14/14