

## Připomínky k metodice hodnocení cenové dostupnosti

1. V materiálu není vysvětleno, podle jaké metodiky posuzoval ČTÚ cenovou dostupnost až dosud. Povinnost posuzovat cenovou dostupnost má ČTÚ už od 1.1.2013, přičemž nezbytnost takové činnosti vznikla už před rokem v souvislosti se zvýšením ceny za službu obyčejné psaní do 50 g o 30 %. To ostatně potvrzuje ČTÚ sám - viz řádky 584 až 590 materiálu.

Pokud snad ČTÚ až dosud svou zákonnou povinnost neplnil, pak v materiálu schází zmínka o tom, zda budou nové ceny za obyčejné psaní z r. 2013 zhodnoceny z tohoto hlediska alespoň dodatečně.

2. Pojetí ČTÚ, podle něhož se cenová dostupnost posuzuje pouze z hlediska fyzických osob, je v rozporu s § 3 odst. 2 písm. c) zákona o poštovních službách (dále jen "ZPSL"), z něhož vyplývá, že musí být posuzována z hlediska všech osob.

Totéž vyplývá i z čl. 3 odst. 1 a čl. 12 1. odsek Směrnice 97/67/ES, ve znění pozdějších předpisů (dále jen "Poštovní směrnice"), podle nichž musí být ceny dostupné pro všechny uživatele. Těmi se pak podle čl. 2 bod 17 rozumí nejen fyzické, ale i právnické osoby.

3. Z § 3 odst. 2 písm. c) ZPSL vyplývá, že základem pro posuzování cenové dostupnosti je stanovení, jaké jsou běžné potřeby uživatelů. O tom, jaké tyto potřeby jsou, nebo případně podle jaké metodiky budou posuzovány, se však materiál vůbec nezmiňuje. Z mnoha ustanovení materiálu navíc vyplývá, že posuzování cenové dostupnosti vůbec z těchto potřeb nevychází (viz např. kritérium na řádku 148).
4. Pojetí v čl. 2.2. materiálu, podle něhož bude cenová dostupnost posuzována pouze u některých cen, jež jsou hrazeny při používání základních služeb, je v rozporu se ZPSL.

Pokud se totiž v § 3 odst. 2 písm. c) ZPSL stanoví, že základní služby musejí být poskytovány za dostupné ceny, pak to znamená, že dostupné musejí být všechny ceny, a nikoliv jen ty, jež si ČTÚ vybere.

V té souvislosti je třeba upozornit na nepodloženost tvrzení, že službu tiskovinového pytle využívají téměř výhradně právnické osoby, jakož i na chybu v navazující poznámce pod čarou č. 4, podle níž byla tato služba zařazena mezi základní na základě ustanovení Akt Světové poštovní unie. Není tomu tak, tato služba byla zařazena mezi základní na základě ustanovení § 3 odst. 1 písm. g) ZPSL, jež rozsah základních služeb o něco rozšiřuje oproti povinnému minimu podle § 3 Poštovní směrnice.

Z tabulky č. 1 i z dalšího textu lze dovodit, že ČTÚ nesprávně zamýšlí zkoumat cenovou dostupnost pouze z hlediska základních cen (tj. cen za samotné dodání) služeb vyjmenovaných v tabulce č. 1, nikoliv však z cen za fakultativní dílčí služby (např. cena za dodejku). Přitom tyto dílčí služby jsou nedílnou součástí poskytované základní služby, a tedy i součástí ceny za tuto základní službu.

Zdá se také, že ČTÚ nesprávně nehodlá zkoumat příplatek za udanou cenu, který je nezbytnou součástí ceny za základní službu cenných zásilek. Nepřímo to vyplývá např. z řádků 130 a 131 - počet příplatků za udanou cenu není sledován (tím spíše, že u jedné cenné zásilky může zákazník zaplatit i více příplatků než jeden).

ČTÚ dále zcela pomíjí ceny služeb, jež jsou spojeny s poskytováním základních služeb (některé z nich hradí odesílatel, jiné adresát - jde například o cenu za pronájem poštovní přihrádky sloužící k dodávání poštovních zásilek v rámci základních služeb, anebo o průkaz příjemce sloužící k témuž účelu). V § 34a ZPSL, ve znění platném do 31.12.2012 byly tyto služby výslovně zmíněny, v novém znění ZPSL se však již z nejasných důvodů neobjevily, takže dnes je již jen věcí výkladu, zda se ustanovení § 3 odst. 2 písm. c) ZPSL vztahuje i na ně.

To ovšem nic nemění na tom, že i tyto ceny musejí být cenově dostupné přinejmenším podle Poštovní směrnice. To vyplývá například z čl. 3 odst. 1 a čl. 12 1. odsek Poštovní směrnice, podle nichž musejí být ceny dostupné pro všechny uživatele (tedy mj. i pro adresáty; přitom adresát hradí vždy jen ceny doplňkových služeb). V té souvislosti je třeba dodat, že § 34a původního znění ZPSL byl do zákona zařazen v souvislosti s naším vstupem do EU právě proto, aby bylo dosaženo kompatibility s právem ES.

Pro názornost lze uvést příklad: Pokud by Česká pošta zvýšila cenu za průkaz příjemce na neúnosnou výši (a k tomu má v současné době velmi blízko), pak by tím některým méně zámožným adresátům znemožnila řádné užívání základních služeb, což je v rozporu s cíli jak ZPSL, tak Poštovní směrnice.

5. Pojetí podle článku 3.1 materiálu, podle něhož bude cenová dostupnost jiných základních služeb než obvyčejného psaní posuzována "souhrnně", je v zásadním rozporu se ZPSL i Poštovní směrnicí.

Na řádkách 136 a násl. se k tomu uvádí, že tento přístup "koresponduje" s postupem při vyhodnocování nákladově orientovaných cen. To je sice pravda, pravdou je však i to, že přístup ČTÚ při vyhodnocování nákladově orientovaných cen nekoresponduje se ZPSL ani s Poštovní směrnicí.

Z § 33 odst. 5 ZPSL vyplývá, že každá z cen, za něž Česká pošta nabízí základní služby, musí být nákladově orientovaná. O žádné "ceně" za celý koš základních služeb se zde nemluví (nemluvě o tom, že taková "cena" cenou ve smyslu zákona o cenách, tedy částkou sjednávanou při uzavírání konkrétní služby, vůbec není).

Totéž analogicky vyplývá i z čl. 12 2. odsek Poštovní směrnice.

Pro pořádek je třeba dodat, že v souladu se ZPSL není ani ustanovení § 4 vyhlášky č. 465/2012 Sb., které váže výši přiměřeného zisku na náklady za souhrn všech základních služeb, ač z § 33 odst. 5 věta druhá ZPSL vyplývá, že výše přiměřeného zisku musí být vázána na náklady na jednotlivou službu.

Z uvedeného vyplývá, že ČTÚ se neprávem omezilo jen na dohled nad tím, zda se Česká pošta neúměrně neobohacuje z poskytování základních služeb. Jenže jeho úkolem je něco jiného - ochrana uživatele před tím, aby za svou individuálně zvolenou službu platil České poště cenu neúměrně zvýšenou oproti nákladům.

Ještě závažnější je pak tento nesprávný postup v otázce dostupnosti cen - ta se totiž dotýká výhradně jen uživatelů. Není jasné, co odesílateli, který se setká s nedostupnou cenou za cenné psaní, přináší dohled ČTÚ nad tím, aby "cena" za celý koš základních služeb byla dostupná. S ohledem na malou četnost cenných psaní je přitom zřejmé, že ani neúměrné zvýšení ceny za tuto službu nemusí znamenat, že neúměrně vysokou se stane cena za celý koš.

V té souvislosti je třeba poukázat na nesprávný výklad ČTÚ stran toho, co se v § 3 odst. 2 písm. c) ZPSL míní slovy "běžná potřeba osob" - viz řádky 133 až 135. Jak již bylo uvedeno, cenově dostupná musí být jakákoliv cena, kterou má uživatel v návaznosti na svou volbu z nabídky základních služeb hradit. Používat pro tento účel celý koš základních služeb navíc nedává smysl už proto, že koš vyjadřuje průměrnou potřebu všech základních služeb, a nikoliv běžnou potřebu té které konkrétní služby.

Příkladem ilustrujícím rozdíl mezi oběma pojmy může být například rozeslání 50 obyčejných psaní obsahujících úmrtní oznámení. To je nepochybně běžná potřeba fyzických osob, protože se však vyskytuje jen nepravidelně a jen jednou za delší čas, průměrná potřeba je daleko nižší. Slovo "běžná" zcela jistě nelze vykládat jako "každodenní".

Jiným příkladem téže povahy může být potřeba odeslat v krátké době větší počet doporučených zásilek, pokud se odesílatel stal účastníkem nějakého úředního či soudního řízení. To je nepochybně běžná situace; není přitom sporu o tom, že cena za doporučenou zásilku nesmí být natolik vysoká, aby si to odesílatel nemohl dovolit. Nastane-li taková situace, pak počet potřebných doporučených zásilek podstatně převyší průměrnou potřebu této služby připadající na jednoho odesílatele.

Z řádků 131 a 132 navíc vyplývá, že koš základních služeb (a tedy i to, co ČTÚ nesprávně označuje za běžnou potřebu) má být konstruován s pomocí vah, jimiž je četnost té které služby, ať už byla odesílatelem fyzická, anebo právnická osoba (četnosti členěné podle povahy odesílatele ostatně ani k dispozici nejsou). Pak ale nelze mluvit o běžné potřebě fyzických osob.

6. V případě cenové nedostupnosti by měl ČTÚ podle § 34a odst. 2 ZPSL uplatnit regulaci cen vydáním rozhodnutí o ceně (viz řádky 607 až 610). Jak to však udělá, jestliže neví, které z cen v koši jsou a které nejsou cenově dostupné, není jasné. Cenu za celý koš pochopitelně regulovat nelze, regulovat lze jen jednotlivé ceny (tedy částky individuálně sjednávané při nákupu a prodeji základních služeb).

V té souvislosti upozorňuji na chybnou úvahu uvedenou pod bodem 2 na řádcích 615 až 618. ČTÚ totiž nesmí přihlížet k tomu, jak vysoké čisté náklady vzniknou; čisté náklady jsou objektivní kategorií, přičemž jejich vznik vyplývá z potřeby zajistit všeobecnou dostupnost základních služeb.

To, že ČTÚ nesmí stanovit regulovanou cenu zbytečně nízko, vyplývá z úplně jiné úvahy (zasahovat do činnosti České pošty lze jen v míře zcela nezbytné, tedy jen tak, aby bylo právě dosaženo cenové dostupnosti).

7. Jak již bylo uvedeno v bodě 3, z posouzení dlouhodobého vývoje cen vzhledem k vývoji inflace (body 3.1.1.1 a 3.1.2.1) nelze učinit žádný podložený závěr o tom, zda tyto ceny jsou či nejsou dostupné. ČTÚ přiznává (viz řádky 202 a 203), že zde vychází z předpokladu dostupných cen v období před liberalizací trhu. Tento předpoklad se však o nic neopírá - ceny základních služeb nebyly až dosud nikdy na cenovou dostupnost testovány.

Pro hodnocení tohoto ukazatele (viz řádky 222 až 225, resp. 447 až 451) byl navíc zvolen způsob, v jehož důsledku dává toto hodnocení zcela náhodné výsledky. Na to, zda daná cena je či není shledána cenově dostupnou, má totiž zásadní vliv začátek pětiletého období. Bude-li například toto období u cen obyčejného psaní do 50 g začínat dnem 1.8.2013, pak dostupná cena v roce 2018 může být o 30 % vyšší než v případě, že by začínalo dnem 1.7.2013.

8. Posouzení dlouhodobého vývoje cen vzhledem k vývoji průměrné mzdy a vzhledem k vývoji čistých peněžních příjmů domácností (body 3.1.1.2, 3.1.1.3, 3.1.2.2 a 3.1.2.3) je pro otázku dostupnosti cen bezcenné.

Jak na řádcích 117 až 119 ČTÚ uvádí, při své činnosti zohledňuje primárně skupinu středněpříjmových osob. Takový postup je však v zásadním rozporu jak se ZPSL, tak i s čl. 3 odst. 1 a čl. 12 1. odsek Poštovní směrnice, podle nichž musí být základní služby všeobecně dostupné (nebo jinými slovy dostupné pro všechny uživatele).

Chyba vznikla tím, že ČTÚ zde vychází pouze z ustanovení § 3 odst. 2 písm. c) ZPSL, které se otázkou, zda se jedná jen o dobře situované osoby, anebo o všechny osoby, nezabývá. Jasnou odpověď však dává opomenuté ustanovení § 21 odst. 1 ZPSL, nemluvě již o citovaných ustanoveních Poštovní směrnice, již je ČTÚ při své činnosti rovněž vázán.

Na řádcích 161 a násl. ČTÚ vysvětluje, proč takový přístup zvolil. Z ustanovení § 34a odst. 1 ZPSL, na něž se ČTÚ odvolává, však nevyplývá, že by podle průměrné mzdy měla být povinné hodnocena také cenová dostupnost. Vyhodnocovat vývoj cenové úrovně a přezkoumávat dostupnost cen jsou dva zcela odlišné úkoly, které nelze směřovat (tak, jak se v materiálu na mnoha místech děje). Je logické vyhodnocovat vývoj cen v návaznosti na průměrnou mzdu, přezkoumávat podle ní cenovou dostupnost však nelze už proto, že ceny musejí být dostupné pro každého, zdaleka ne každý má však průměrnou mzdu.

Znění ZPSL a Poštovní směrnice tak alespoň trochu odpovídá jen hodnocení cenové dostupnosti podle bodu 3.1.1.4, jež se zabývá těmi nejchudšími. Logika takového přístupu vyplývá z úvahy, že když mají přístup k základním službám i ti nejchudší, mají ho nepochybně i ti bohatší. Pomíjí se ovšem přitom fakt, že ne každý z nejchudších má příjmy odpovídající alespoň minimální mzdě. Dlužno dodat, že toto hodnocení má být použito jen u ceny za obyčejné psaní, u ostatních cen již nikoliv. U nich se tedy k potřebám těch nejchudších nebude přihlížet vůbec.

9. Pokud jde o bod 3.1.1.4, považuji za potřebné upozornit na zcela nepodložené tvrzení na řádcích 291 až 295. Podle něho od poštovní reformy v první polovině 19. století stále platí, že na uhrazení ceny služby psaní nebylo nikdy zapotřebí více než 30 minut práce nejhůře placeného pracovníka. Ve skutečnosti se ceny za tuto službu v průběhu let 1850 (kdy byla tzv. Hillova reforma zavedena i v tehdejší Rakousku) až 1900 zlevnily na desetinu původního stavu; teprve pak se původně luxusní služba stala dostupnou pro širší veřejnost.
10. Srovnání ceny za obyčejné psaní podle bodu 3.1.1.5 (ČTÚ má zjevně na mysli jen cenu za obyčejné psaní do 50 g, to ale v materiálu nesprávně neuvádí) s cenou za výtisk Mladé Fronty Dnes nedává žádný smysl. To, že současná cena tohoto deníku zhruba odpovídá současné ceně za obyčejné psaní do 50 g, je náhoda; obě komodity nemají vůbec nic společného. Jen stěží lze předpokládat, že by byly v postavení vzájemných substitutů (občan by se rozhodoval, zda raději odešle obyčejné psaní, anebo zda si místo toho koupí MFD).

Obdobnou cenu jako psaní do 50 g má nespočet dalších komodit, jež jsou rovněž zbytečné a mají elastické ceny. Podle této logiky by bylo možno cenu psaní do 50 g srovnávat také s cenou za 1 kg mrkve nebo za ½ l benzínu Natural 95.

Jak již bylo uvedeno v bodu 3, ČTÚ se nezabývá otázkou potřeb fyzických osob. Nezabývá se tedy ani tím, jak často a jak nezbytně lidé potřebují odeslat obyčejné psaní ve srovnání s koupí MFD. Nezabývá se ani tím, že právě ti nejchudší, již jsou při zkoumání cenové dostupnosti nejdůležitější, se používání služby obyčejné psaní nemohou vyhnout (už proto, že nemají přístup k internetu), zatímco denní tisk si nepochybně nekupují.

Jak nesmyslné je toto kritérium, to lze ukázat na hypotetické situaci, kdy dojde ke skokovému nárůstu ceny za tiskárenský papír. Protože se tím zvýší i cena za MFD, v důsledku toho se služba obyčejného psaní, jež až dosud tomuto kritériu nevyhovovala, stane (bez ohledu na plnění či neplnění 6 dalších kritérií) cenově dostupnou. To samé nastane i v případě, kdy se v MFD sníží objem zadávané reklamy, takže vydavatel bude muset přistoupit ke zvýšení ceny výtisku. Že tyto změny nemají absolutně nic společného s otázkou cenové dostupnosti poštovních služeb, to je zřejmé.

11. Mezinárodní srovnání cen poštovních služeb v přepočtu podle parity kupní síly (body 3.1.1.6 a 3.1.2.4) má jeden podstatný nedostatek. Ceny poštovních služeb, byť i přepočtených podle parity kupní síly, jsou totiž na Západě vyšší než v ČR. Je tomu tak proto, že do ceny poštovních služeb se zásadně promítá cena pracovní síly, a ta je na Západě mnohem vyšší než u nás (stejně to platí například u ceny za kadeřníka). Naopak ceny potravin a dalších komodit jsou (po přepočtu podle parity kupní síly) na Západě zřetelně nižší; tamním občanům tedy vyšší přepočtené ceny za poštovní služby (svým rozsahem okrajové) nijak nevadí. Toto srovnání proto nemá prakticky žádnou vypovídací hodnotu, přičemž je předem zřejmé, že tento ukazatel bude vždy splněn.
12. Spotřebitelský průzkum o cenové dostupnosti (body 3.1.1.7 a 3.1.2.5) má podle materiálu používat reprezentativní vzorek populace, přičemž k dosažení závěru o cenové dostupnosti postačuje, pokud poštovní služby bude za cenově dostupné považovat pouhá většina respondentů (viz řádky 367 až 369).

Z důvodů podrobně rozebraných v bodu 8 však nestačí, pokud jsou základní služby cenově dostupné jen pro většinu populace - dostupné musí být pro všechny. Aby měl takový průzkum nějakou vypovídací hodnotu, musel by být prováděn pouze na reprezentativním vzorku těch nejchudších.

13. Na několika místech materiálu (např. řádky 167 a 168, řádky 187 až 189) ČTÚ tvrdí, že stanovením více ukazatelů (pro ceny za obvyčejné psaní celkem 7, pro ceny za ostatní základní služby 5) dosahuje komplexnějšího a objektivnějšího hodnocení cenové dostupnosti a že tím posuzování zpřísňuje.

Pravý opak je pravdou. Bylo by tomu tak jen tehdy, pokud by pro závěr o cenové dostupnosti musely být kumulativně splněny všechny takové ukazatele.

Z materiálu však vyplývá, že k závěru o cenové dostupnosti má postačovat splnění byť i jednoho jediného kritéria z celkového počtu 7 (5). Pak má ovšem rozšiřování kritérií na co největší počet opačný efekt - nehodnotí se komplexní splnění všech kritérií, postačuje náhodné splnění třeba i jen jediného z nich. Čím více pak takových kritérií bude, tím větší je naděje, že se najde některé, které bude splněno.

Postačuje tedy například splnit některé z kritérií podle bodu 3.1.1.2, 3.1.1.3 nebo 3.1.1.7, jež se zabývají pouze lidmi s průměrnými nebo vysokými příjmy, a už je z toho učiněn závěr o cenové dostupnosti i pro chudé. Stejně tak k takovému závěru postačuje splnit objektivně nesmyslné kritérium podle bodu 3.1.1.5, anebo kritérium podle bodu 3.1.1.6, jež v podstatě ani nelze nesplnit.

Zda je služba obvyčejné psaní dostupná pro ty nejchudší (viz bod 3.1.1.4), to už pak v této situaci není třeba vůbec zkoumat - byť jedině toto hodnocení lze (s jistými výhradami) považovat za odpovídající znění ZPSL a Poštovní směrnice.

Ještě prostší je navržený postup u zkoumání dostupnosti jiných cen než za obvyčejné psaní - tam se toto jediné kritérium, jež by snad bylo možno s ohledem na smysl a pravidla zkoumání cenové dostupnosti obhájit, nepoužívá nikdy.

Navržený přístup k hodnocení cenové dostupnosti postrádá elementární logiku. Postupně se zkoumá větší počet kritérií; je-li prvé z nich splněno, služba je cenově dostupná. Není-li splněno, nic se neděje, služba bude prohlášena za cenově dostupnou na základě splnění jiného. K čemu však slouží kritérium, jestliže z jeho splnění či nesplnění nic o cenové dostupnosti nevyplývá?

Na řádcích 591 až 602 ČTÚ vysvětluje, proč takový podivný přístup zvolil:

Výhodou je to, že stačí vyhodnotit jediný ze 7 ukazatelů a dalšími ukazateli se již nezabývat. Jinými slovy - v zájmu toho, aby měl ČTÚ s vyhodnocením cenové dostupnosti co nejméně práce, se navrhuje systém, který má fakticky povahu hledání záminek pro to, aby mohly být ceny prohlášeny za dostupné. Díky tomu pak není ani třeba vydávat rozhodnutí o regulaci cen.

Obávám se, že při tomto přístupu je celá činnost ČTÚ v této oblasti ryze formální, a proto zbytečná. Takto učiněné závěry o cenové dostupnosti nemají žádnou váhu; to, že je učinil orgán zákonem k tomu určený, ještě samo o sobě neznamená, že jsou podložené a správné.