



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ing. Viery Horčicové a soudců [redacted] a Mgr. Martina Lachmanna v právní věci

žalobkyně: Česká pošta, s.p., IČO: [redacted]
sídlem [redacted]
[redacted]

proti

žalovanému: [redacted] telekomunikační úřad
sídlem [redacted]
[redacted]

v řízení o žalobě proti rozhodnutí předsedy [redacted] telekomunikačního úřadu ze dne 20. 3. 2014, čj. ČTÚ-130 502/2013-603

takto:

- I. Žaloba se z a m í t á .
- II. Žádnému z účastníků se n e p ř i z n á v á náhrada nákladů řízení.

Odůvodnění

I. Vymezení věci

1. [redacted] telekomunikační úřad, odbor regulace komunikačních činností a poštovních služeb (dále též „správní orgán I. stupně“) rozhodnutím ze dne 19. 11. 2013, č.j. ČTÚ-82 165/2013-610/VI. uznal žalobkyni vinnou tím, že jako držitel poštovní licence v období od 1. 1. 2013 do 30.

8. 2013 nezpřístupnila způsobem umožňujícím dálkový přístup na svých internetových stránkách informace o případech, kdy není zajištěno dodání na adresu každé fyzické a právnické osoby. Tím nesplnila informační povinnost podle ustanovení § 26 písm. a) vyhlášky č. 464/2012 Sb., o stanovení specifikace jednotlivých základních služeb a základních kvalitativních požadavků na jejich poskytování, čímž v rozporu s ustanovením § 33 odst. 1 písm. a) zákona č. 29/2000 Sb. o poštovních službách (dále též „zákon o poštovních službách“) plnila poštovní povinnost způsobem, který není v souladu se základními kvalitativními požadavky. Tímto jednáním se žalobkyně podle správního orgánu I. stupně dopustila správního deliktu podle ustanovení § 37a odst. 3 písm. a) zákona o poštovních službách. Výrokem II. rozhodnutí správní orgán I. stupně za tento správní delikt uložil žalobkyni peněžitou pokutu podle ustanovení § 37a odst. 4 písm. b) zákona o poštovních službách ve výši 900.000 Kč. Výrokem III. žalobkyni uložil povinnost k paušální náhradě nákladů správního řízení podle ustanovení § 79 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb. správní řád (dále též „správní řád“) ve výši 1.000 Kč.

2. K rozkladu žalobkyně žalovaný rozhodnutím ze dne 20. 3. 2014, č. j. ČTÚ-130 502/2013-603 výši pokuty snížil na 450.000 Kč, ve zbytku napadené rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil.

II. Žaloba a vyjádření k žalobě

3. Žalobkyně proti žalovanému rozhodnutí podala žalobu. Poukázala na to, že podle názoru žalovaného bylo následkem sankcionovaného jednání to, že uživatelé základních služeb neměli k dispozici informaci, zda žalobkyně dodává poštovní zásilky v místě určeném v poštovní adrese. Připomněla, že podle správního orgánu I. stupně byla tato informace nezbytná zejména v případě úředního doručování písemností, přičemž byla potřebná pro odesílatele úředních zásilek již před podáním poštovní zásilky, kdy se odesílatel rozhoduje, zda pro doručení písemností může využít právě žalobkyni. Žalobkyně taktéž poukázala na to, že následky posuzovaného protiprávního jednání byly podle správního orgánu I. stupně závažné.

4. S těmito názory se žalobkyně neztotožnila. Namítla, že pokud správní orgán I. stupně uvedl jako následek sankcionovaného jednání skutečnost, že uživatelé základních služeb neměli k dispozici informaci, zda Česká pošta dodává poštovní zásilky a poukázané peněžité částky v místě určeném v poštovní adrese, je třeba připomenout, že v případech míst bez dodávací služby žalobkyně zajišťuje v souladu s ustanovením § 16 odst. 3 vyhlášky č. 464/2012 Sb. některý z jiných vhodných způsobů dodání. K negativním následkům mohlo dojít pouze v případě, že adresátem zásilky byla osoba pobývající na některé z 91 adres bez dodávací služby. V období 128 dnů, po které byla žalobkyně v prodlení s plněním své povinnosti, šlo podle žalobkyně při doručování úředních písemností o několik málo desítek případů. Nepochybně přitom k dodání zásilek došlo, avšak pouze nikoli při návštěvě listonoše v místě uvedeném v poštovní adrese. I to by však znamenalo pouze to, že orgán veřejné moci byl povinen učinit nový pokus o dodání zásilky, eventuální škoda následkem toho nemohla přesahovat několik desítek korun. Navíc je žalobkyně toho názoru, že i kdyby orgán veřejné moci věděl, že žalobkyně nezajišťuje dodání do místa uvedeného v poštovní adrese, přesto by se pokusil zajistit dodání zásilky jejím prostřednictvím. Jinou alternativou by totiž bylo doručování prostřednictvím vlastních zaměstnanců orgánu veřejné moci, což by bylo neefektivní.

5. Žalobkyně poté namítla, že to, zda k zmiňovaným negativním následkům vůbec došlo, přitom ponechal správní orgán I. stupně v rovině spekulací. Žalobkyně k tomu podotkla, že výjimky, kdy nemuselo být zajištěno dodání na adresu každé fyzické či právnické osoby, existovaly za účinnosti vyhlášky č. 225/2000 Sb. za obdobných podmínek již od roku 2000. Tyto výjimky nemusely být uvedeny na internetových stránkách, přesto nebyl zaznamenán ani jeden případ, kdy by nebyla dodána úřední písemnost, protože uživateli nebylo známo, že zvolené místo dodání náleží mezi výjimky z dodávání. Žalobkyně je proto přesvědčena, že sankcionované jednání mělo minimální následky a pokuta měla být snížena na desetinu původní výše na částku 90.000 Kč. Uložená pokuta podle žalobkyně neodpovídá zásadám správního trestání, přiměřenosti a spravedlnosti trestu.

6. Žalobkyně namítla, že odůvodnění žalovaného rozhodnutí je vnitřně rozporné a vychází z nesprávného výkladu pojmu „*následky jednání, kterým došlo k naplnění skutkové podstaty správního deliktu*“. Za tyto následky podle žalobce nesprávně žalovaný považuje porušení nebo ohrožení právem chráněného zájmu. Podle žalobce toto pojetí splývá se samotným porušením právního předpisu a blíží se porušení zásady zákazu dvojího přičítání.

7. Žalobkyně poukázala na ustanovení § 37b odst. 2 zákona o poštovních službách, které upravuje kritéria výměry pokuty. Kritériem „*následky sankcionovaného jednání*“, které je v citovaném ustanovení uvedeno, není podle žalobkyně myšleno porušení či ohrožení chráněného zájmu, ale konkrétní negativní dopady jednání. Při hodnocení následků se však žalovaný podle žalobkyně omezil jen na hodnocení významu právem chráněného zájmu, nikoli na konkrétní následky. Přestože žalovaný konstatoval, že v řízení nebyl prokázán vznik škody, současně byl i toho názoru, že jednání žalobkyně bylo vysoce závažné. Žalobkyně rovněž namítla, že neexistenci vzniklé škody žalovaný nesprávně nepovažuje za polehčující okolnost z toho důvodu, že žalobkyně na této skutečnosti neměla žádnou zásluhu. Žalobkyně je naopak toho názoru, že žalovaný k takové okolnosti (následkům jednání) měl přihlížet z úřední povinnosti, neboť se jedná o kritérium určující výši pokuty. Vnitřní rozpornost žalovaného rozhodnutí spatřuje žalobkyně i v tom, že žalovaný v odůvodnění nakonec uvedl, že tento správní delikt lze považovat za delikt nižší závažnosti především s ohledem na důsledky, které může mít.

8. Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že počet míst bez dodávací služby žalobkyně v průběhu správního řízení podstatně snížila, přitom v době rozhodování správního orgánu I. stupně bylo na seznamu uveřejněném ke dni 14. 10. 2013 výslovně uvedeno celých 1 126 případů adres bez dodávací služby, jak je taktéž poznamenáno na straně 4 napadeného rozhodnutí správního orgánu II. stupně. Není tedy pravdou, že po dobu 128 dní, kdy trvalo prodlení žalobkyně se splněním povinnosti zveřejnit seznam všech míst bez dodávací služby prostřednictvím prostředků umožňujících dálkový přístup, mohlo být doručováno bez uskutečnění pokusu o doručení pouze na 91 adresách. Žalovaný se navíc domnívá, že žalobkyně toto číslo snížila záměrně teprve po uložení peněžité pokuty správním orgánem I. stupně, aby v řízení o rozkladu proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně dosáhla snížení uložené pokuty na co možná nejnížší částku. Spekulace žalobkyně o případném postupu orgánu veřejné moci v případě zjištění, že na dané poštovní adrese se nečiní pokus o doručení, považuje žalovaný za zavádějící tvrzení nesouvisející s předmětem žaloby. Žalovaný poukázal na to, že porušení povinnosti žalobkyně tkví v neuveřejnění seznamu

těchto míst způsobem umožňujícím dálkový přístup; není zde nijak řešena eventuální kooperace odesílatelů se žalobkyní v situacích porušení této povinnosti z její strany.

9. Žalovaný zdůraznil, že byla porušena všeobecná povinnost žalobkyně informovat veškeré odesílatele i adresáty o všech místech bez dodávací služby nejen na pobočkách, nýbrž rovněž způsobem umožňujícím dálkový přístup, tj. na internetových stránkách žalobkyně. Tato povinnost nebyla plněna po dobu delší než tři kalendářní měsíce, což je značný rozsah protiprávního jednání. Skutečnost, že nedošlo k negativním důsledkům, byla zohledněna v konečném rozhodnutí žalovaného, a to způsobem uvedeným na stránce 10 rozhodnutí správního orgánu II. stupně. Žalovaný setrval na názoru, že absenci vzniku škody nelze v tomto případě považovat za polehčující okolnost, neboť se o to žalobkyně nijak nezasloužila; věděla přece, že škodlivý následek může nastat, ale bez přiměřených důvodů spoléhala poměrně dlouhou dobu na to, že se tak nestane.

10. K námitce žalobkyně, že místa bez dodávací služby bylo možno dovodit ze seznamu PSČ tzv. negativním výčtem, žalovaný uvedl, že v průběhu správního řízení bylo prokázáno, že tímto způsobem daná místa zjistit nelze, neboť všechna náhodně vybraná místa uvedená v původním i v revidovaném seznamu nebylo možno dohledat u jednotlivých pošt. Informaci o místech bez dodávání tak nebylo možné získat na internetových stránkách žalobkyně žádným alternativním způsobem. Ani tímto způsobem tak nedošlo ke zmírnění následků jednání. K podrobnostem popisovaného zjišťování odkazuje žalovaný na stranu 3 rozhodnutí správního orgánu I. stupně.

11. Žalovaný se následně neztotožnil ani s výtkou, že by nesprávně vykládal pojem „*následky jednání, kterým došlo k naplnění skutkové podstaty správního deliktu*“ jako „*porušení nebo ohrožení právem (skutkovou podstatou správního deliktu) chráněného zájmu*“. Žalovaný poznamenává, že celá tato věta je vytržena z kontextu odůvodnění správního orgánu II. stupně. Žalovaný považuje závěry žalobce o posuzování následků za nesprávné, a to i s ohledem na stávající judikaturu. Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku sp. zn. 1 As 15/2007 dokonce použil stejnou formulaci jako žalovaný. Žalovaný uvedl, že touto jedinou větou chtěl zdůraznit, že podstatou tohoto správního deliktu je porušení nebo ohrožení chráněného zájmu, nikoli nezbytně s vyvolaným škodlivým následkem – následek (účinek) přitom není součástí skutkové podstaty správního deliktu dle § 37a odst. 3 písm. a) zákona o poštovních službách. Byl by tedy posuzován toliko jako přitěžující okolnost při stanovení výše ukládané pokuty.

12. Žalovaný je přesvědčen o tom, že jeho vymezení následku jako porušení právem chráněného zájmu na zajištění informovanosti o užití základních služeb, konkrétně o výjimečných případech, kdy není zajištěno dodání na adresu každé fyzické a právnické osoby, je správné. Již na straně 5 rozhodnutí správního orgánu I. stupně je výslovně uvedeno, že požadavek na zajištění dostatečných informací o základních službách pro členský stát vyplývá i ze směrnice 97/67/ES. Žalovaný poukázal na to, že Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku sp. zn. 6 A 109/2000 ze dne 16. 2. 2005 uvedl, že „*zatímco následek má každý správní delikt (byť není v zákoně výslovně vyjádřen), tak účinek má jenom takový správní delikt, u něhož je změna nebo alespoň možnost změny hmotného předmětu útoku součástí jeho skutkové podstaty*“. Vznik škody konkrétním osobám není podmínkou naplnění skutkové podstaty, jež je předmětem tohoto správního řízení, přičemž tato škoda by představovala účinek daného jednání, který představuje změnu na hmotném předmětu útoku.

13. Žalovaný znovu zdůraznil, že při ukládání pokuty byly zohledněny nejen následky, nýbrž taktéž rozsah protiprávního jednání – tj. doba, po kterou byla povinnost porušena, a počet míst, která byla nesplněním této povinnosti zasažena tím, že nebyla označena za místo bez dodávací služby. S následky protiprávního jednání se žalovaný vypořádává na stranách 9 a 10 rozhodnutí správního orgánu II. stupně, kdy dospívá k názoru, že vzniklá škoda by případně mohla být posouzena jako přitěžující okolnost odůvodňující zvýšení uložené peněžité pokuty. Tím, že nebyl seznam míst bez dodávací služby včas zveřejněn způsobem umožňujícím dálkový přístup, bylo dotčeno právo všech osob, které projeví zájem takové informace tímto (dálkovým) přístupem získat. Tím byla dovozena závažnost jednání žalobkyně co do následku. Vzniklá škoda by negativní následky protiprávního jednání žalobkyně pouze umocnila.

14. Žalovaný podotkl, že přesto bylo ve prospěch žalobkyně rozhodnuto správním orgánem II. stupně o snížení původně uložené peněžité pokuty na polovinu, neboť správní orgán II. stupně shledal menší závažnost tohoto správního deliktu s mírnějšími potencionálními důsledky, a to v porovnání s ostatními porušeními poštovní povinnosti dle § 33 odst. 1 písm. a) zákona o poštovních službách (tj. porušení základních kvalitativních požadavků). Uložená pokuta byla stanovena v takové výši, aby bylo učiněno represivní a preventivní funkci ukládané sankce. Pokuta v požadované výši 90.000,- Kč by již takový účel neplnila. Žalovaný k výši pokuty ještě dodal, že v jiném případě porušení informační povinnosti, kdy žalobkyně uváděla na svých internetových stránkách nesprávné informace o době zastížení 18 mobilních obslužných míst zajišťovaných 2 poštami po dobu 16 dní, byla žalobkyně uložena pokuta ve výši 50.000,- Kč, přičemž toto rozhodnutí správního orgánu I. stupně bylo potvrzeno i rozhodnutím správního orgánu II. stupně ze dne 3. 7. 2012.

III. Posouzení věci Městským soudem v Praze

15. Městský soud v Praze (dále jen „*městský soud*“) ze správního spisu zjistil následující pro věc relevantní skutečnosti.

16. Žalovaný požádal žalobkyni dne 13. 8. 2013 pod č. j. ČTÚ-82 165/2013-610 o poskytnutí informace, kde na jejích internetových stránkách je zveřejněna informace podle § 25 písm. c) vyhlášky č. 464/2012 Sb. o stanovení specifikace jednotlivých základních služeb a základních kvalitativních požadavků a kdy byla tato informace zveřejněna. Městský soud podotýká, že podle citovaného ustanovení se jednalo o informace o případech, kdy není zajištěno dodání na adresu každé fyzické a právnické osoby podle § 16 odst. 1 písm. a) a b) vyhlášky.

17. Žalobkyně k tomu dne 14. 8. 2013 uvedla tolik, že disponuje seznamem těchto míst a poukázala na to, že jej žalovanému předložila už dne 28. 6. 2013. Uvedla, že v regionech zahájila kompletní revizi tohoto seznamu s tím, že termín pro dokončení je stanoven na 30. 9. 2013 a seznam na webových stránkách České pošty proto nebyl dosud zveřejněn. Žalobkyně podotkla, že do doby zveřejnění tohoto seznamu lze tato místa identifikovat tak, že místa dodání, která nelze v seznamu jednotlivých pošt dohledat, spadají do seznamu míst, kde nemusí být zajištěno dodání na adresu každé fyzické nebo právnické osoby.

18. Žalovaný následně dne 16. 9. 2013 zahájil vůči žalobkyni řízení z moci úřední ve věci nezprístupnění informací o případech, kdy není zajištěno dodání na adresu každé fyzické a

právnícké osoby podle ustanovení § 16 odst. 1 písm. a) a b) vyhlášky č. 464/2012 Sb. o stanovení specifikace jednotlivých základních služeb a základních kvalitativních požadavků na jejich poskytování způsobem umožňujícím dálkový přístup a nesplnění informační povinnosti podle § 26 písm. a) vyhlášky č. 464/2012 Sb.

19. Žalobkyně se k věci vyjádřila dne 26. 9. 2013, v podstatě setrvala na postoji, který ve věci přednesla již v podání dne 14. 8. 2013. Poukázala tedy na to, že soupis míst bez doručovací služby žalovanému předložila dne 28. 6. 2013 i s uvedením, proč jsou daná místa na tento seznam zařazena, a včetně uvedení náhradního způsobu doručování. Dále žalobkyně uvedla, že tento seznam nezveřejnila dálkovým přístupem, neboť až k 30. 9. 2013 předpokládá dokončení revize těchto míst a v některých případech by mohlo dojít k poskytování nesprávných informací. Žalobkyně se poté dne 9. 10. 2013 vyjádřila k podkladům rozhodnutí, zde žalovanému sdělila, že dokončila seznam těchto míst a zpřístupnila jej na internetových stránkách.

20. Rozhodnutím ze dne 19. 11. 2013, č. j. ČTÚ-82 165/2013-610/VI. správní orgán I. stupně uznal žalobkyni vinnou ze spáchání správního deliktu podle ustanovení § 37a odst. 3 písm. a) zákona o poštovních službách, spočívajícího v tom, že jednáním specifikovaným ve výroku I. rozhodnutí byla porušena povinnost podle ustanovení § 33 odst. 1 písm. a) zákona o poštovních službách. Výrokem II. uložil správní orgán I. stupně žalobkyni pokutu ve výši 900.000 Kč a výrokem III. paušální náhradu nákladů řízení ve výši 1.000 Kč.

21. Správní orgán I. stupně v odůvodnění shrnul průběh řízení a uvedl, že v návaznosti na sdělení žalobkyně ze dne 14. 8. 2013 ověřil, že informace podle § 25 písm. c) vyhlášky č. 464/2012 Sb. nebyly 13. 8. 2013 zveřejněny na internetových stránkách žalobce. V rámci zahájeného řízení poté správní orgán I. stupně vybral náhodně 20 adres ze seznamu míst, kde nemusí být zajištěno dodání (správní orgán I. stupně vycházel z podkladu, který mu k tomu dne 30. 6. 2013 dodala žalobkyně) a snažil se ověřit, zda lze seznam míst, kde nemusí být zajištěno dodání, dovodit negativně, tj. že se tato místa nebudou nacházet v seznamu dodacích míst, jak tvrdila žalobkyně ve svých podáních. Všechna tato místa však v seznamu dodacích míst nalezena byla, podle webu žalobkyně na těchto místech tam tedy mělo být dodání zajištěno. Dále správní orgán I. stupně uvedl, že poté, co mu žalobkyně dodala revidovaný seznam míst bez zajištěného dodání, znovu v seznamu PSČ namátkově provedl vyhledání míst, které by měly zůstat bez zajištěného dodání, a tato místa našel jako místa, kde by dodání mělo být zajištěno. Správní orgán I. stupně z toho dovodil, že ani takové alternativní vyhledávání míst bez zajištěného dodání nelze využít. Správní orgán I. stupně tak shledal, že od 1. 1. do 30. 9. 2013 nebyly zveřejněny informace o výjimečných případech, kdy není zajištěno dodání na adresu každé fyzické a právnické osoby podle § 16 odst. 1 písm. a) a b) vyhlášky č. 464/2012 Sb. Tím, že v těchto případech nebyly na webu dostupné tyto informace podle § 25 písm. c) vyhlášky č. 464/2012 Sb., došlo k porušení povinnosti podle § 26 písm. a) vyhlášky č. 464/2012 Sb. Tím byla porušena poštovní povinnost podle ustanovení § 33 odst. 1 písm. a) zákona o poštovních službách a tím spáchán správní delikt podle ustanovení § 37 odst. 3 písm. a) zákona o poštovních službách.

22. Z rozhodnutí správního orgánu I. stupně vyplývá, že při úvaze o výši pokuty správní orgán I. stupně vycházel z kritérií podle ustanovení § 37b odst. 2 zákona o poštovních službách. Zohlednil, že žalobkyně nezveřejnila informace o všech výjimkách z dodávání na území České republiky v období od 1. 1. 2013 do 30. 9. 2013, seznam zahrnoval 1126 těchto případů. Správní orgán I. stupně poté přihlédl k neplnění této povinnosti pouze v období od 26. 5. do 30. 9. 2013, tj. 128 dní, neboť žalobkyně měla podle § 16 odst. 2 vyhlášky č. 464/2012 Sb. mít k dispozici seznam míst, kde využívá výjimku z dodávání, nejpozději do 25. 5. 2013. Za přítěžující okolnost shledal žalovaný skutečnost, že žalobkyně nevyhotovila tento seznam, přestože o tom měla vědět již od 21. 12. 2012, kdy byla vyhláška č. 464/2012 Sb. vyhlášena ve Sbírce zákonů.

23. Správní orgán I. stupně hodnotil, že následkem protiprávního jednání nebyly dostupné informace o případech, kdy není zajištěno dodání na adresu každé fyzické a právnické osoby. Uživatelé základních služeb neměli informaci, zda žalobkyně dodává poštovní zásilky a poukázané peněžní částky v místě určeném v poštovní adrese, to zejména v případě úředního doručování písemností podle § 13 vyhlášky č. 464/2012 Sb. Uložená pokuta ve výši 900.000 Kč proto měla splňovat úlohu represivní i preventivní.

24. Žalovaný v rozhodnutí o rozkladu poukázal na to, že ze správního spisu i z rozkladu samotného vyplývá, že žalobkyně se skutečně dopustila správního deliktu podle ustanovení § 37a odst. 3 písm. a) zákona o poštovních službách porušením povinností podle ustanovení § 33 odst. 1 písm. a) téhož zákona tím, že v rozporu s § 25 písm. c) a § 26 písm. a) vyhlášky č. 464/2012 Sb. nezveřejnila způsobem umožňujícím dálkový přístup informace o místech, v nichž není standardním způsobem realizována služba dodání poštovních zásilek. Žalovaný se ztotožnil s názorem správním orgánem I. stupně, že se žalobkyně dopouštěla správního deliktu již ke konci června 2013, neboť byla v prodlení se splněním dotčené povinnosti již jeden kalendářní měsíc. Zdůraznil, že sama žalobkyně si byla vědoma toho, že výjimky, kdy nemuselo být zajištěno dodání poštovních zásilek každé osobě, existovaly již od 26. 7. 2000. Jedinou novinkou bylo však zveřejnění těchto výjimek na internetových stránkách. Podle žalovaného i tvrzené obtíže při ověřování dostupných dat (žalovaný poukázal na to, že podle žalobkyně nešlo o sestavování nového, ale o revizi stávajícího seznamu) nemohly pro splnění této povinnosti představovat takovou překážku, aby neplnění povinnosti trvalo dlouhou dobu. Časové období, v němž nebyla tato informace dostupná, trvalo 128 dní, tj. doba převyšující tři měsíce. Rozsah protiprávního jednání byl tedy značný.

25. Dále žalovaný poukázal na to, že i když žalobkyně zveřejnila dne 1. 10. 2013 revidovaný seznam čítající 1126 míst bez dodávací služby, ani tento seznam nebyl přesný a vyčerpávající. Žalovaný uvedl, že žalobkyně v rozkladu tvrdila, že i tento seznam byl korigován. I když výsledný počet činil 91 těchto míst, neshledal to žalovaný jako polehčující okolnost, naopak to považoval za zavádějící a účelově zkreslené údaje ze strany žalobkyně s tím, že tím bylo nepřímě potvrzeno, že žalobkyně neposkytuje úplné a přesné údaje. Podle žalovaného taktéž není zcela zřejmé, jak žalobkyně doručovala na místa bez dodávací služby, která byla na seznamu uvedena chybně.

26. Žalobkyně v rozkladu uvedla, že *„pokud by snad nebyla zásilka doručena, důsledkem by byla maximálně potřeba učinit nový pokus o dodání, což by ve výsledku znamenalo škodu maximálně v řádech desítek korun. Navíc nebylo prokázáno, že by pozdním zveřejněním seznamu byl zasažen reálný zájem některého subjektu, resp. že by následky, pokud k nim vůbec došlo, nemohly představovat pro žádný subjekt skutečnou újmu.“* K této námitce poté žalovaný uvedl, že následkem jednání žalobkyně bylo porušení nebo ohrožení právem chráněného zájmu, nikoliv vznik škody. Vzniklá škoda totiž není znakem skutkové podstaty projednávaného deliktu, její výše by mohla být případně přitěžující okolností. Žalovaný zdůraznil, že vznik škody v řízení prokázán nebyl, prokazatelně byl však porušen zájem společnosti na tom, aby veřejnost měla konkrétní, přesné, úplné a správné informace o místech bez dodávací služby. Dotčeno bylo podle žalovaného nejen 91 míst bez takové služby, nýbrž všechny osoby, které projevíly zájem informace získat a mohly je legitimně očekávat. V tom spatřoval žalovaný vysokou závažnost jednání co do následku umocněnou délkou trvání neplnění této povinnosti. Tuto skutečnost je podle názoru žalovaného nezbytné hodnotit jako přitěžující okolnost. Skutečnost, že nevznikla žádná škoda, neshledal žalovaný za polehčující okolnost, neboť to nebyla zásluha jednání žalobkyně.

27. Žalovaný nicméně shledal, že projednávané protiprávní jednání je v rámci porušení povinnosti podle ustanovení § 33 odst. 1 písm. a) zákona o poštovních službách méně závažné. V porovnání

s ostatními uvedenými skutkovými podstatami v ustanovení § 37a odst. 4 písm. b) zákona o poštovních službách, se podle žalovaného jedná o delikt nižší závažnosti. Zohlednil, že opomenutí žalobce zasáhlo především odesílatele zásilek do těchto míst, adresáti žijící v těchto místech jsou totiž podle žalovaného zpraveni prostřednictvím místních poboček pošty; nezveřejněním seznamu na webu žalobce tedy nebyli významně postiženi. S ohledem na to žalovaný shledal původní pokutu ve výši 900.000 Kč jako nepřiměřenou okolnostem a pokutu snížil na polovinu, tj. na 450.000 Kč.

28. Městský soud napadené rozhodnutí v souladu s ustanovením § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb. soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“) přezkoumal v rozsahu žalobních bodů, přičemž podle § 75 odst. 1 s. ř. s. vycházel ze skutkového a právního stavu, který zde byl v době rozhodování správního orgánu. Městský soud přitom vycházel z následující právní úpravy.

29. Ustanovení § 3 odst. 1 zákona o poštovních službách definuje tzv. základní služby /vyjmenované pod písm. a)-g)/. Podle ustanovení § 3 odst. 2 písm. a)-e) téhož zákona tyto služby musí být poskytovány trvale na celém území České republiky prostřednictvím sítě provozoven, ve stanovené kvalitě, která je v souladu s potřebami veřejnosti, za dostupné ceny umožňující využívání základních služeb v rozsahu odpovídajícím běžné potřebě osob. Dále tyto základní služby musí být poskytovány každý pracovní den a musí umožnit v těchto dnech nejméně jedno poštovní podání a dále alespoň jedno dodání na adresu každé fyzické nebo právnické osoby, nebo ve výjimečných případech, zejména je-li místo dodání nebezpečné nebo neúměrně obtížně dostupné, které jsou stanoveny prováděcím právním předpisem podle odstavce 3, jedno dodání do vhodného zařízení nebo dodávací schránky. Základní služby dále musí být poskytovány způsobem, který odpovídá požadavkům úředního doručování písemností podle zvláštního právního předpisu.

30. Podle ustanovení § 33 odst. 1 písm. a) zákona o poštovních službách je držitel poštovní licence povinen plnit poštovní povinnost způsobem, který je v souladu s potřebami veřejnosti a se základními kvalitativními požadavky, včetně soustavného poskytování informací o základních službách a způsobu jejich užití.

31. Prováděcím předpisem, který stanoví podrobnou technickou specifikaci jednotlivých základních služeb včetně rozměrů poštovních balíků a jiných poštovních zásilek a který dále stanoví způsob poskytování a zajišťování základních služeb tak, aby byl realizován v kvalitě, jež je ve veřejném zájmu nezbytná, je v souladu s ustanovením § 3 odst. 3 zákona o poštovních službách vyhláška č. 464/2012 Sb. o stanovení specifikace jednotlivých základních služeb a základních kvalitativních požadavků na jejich poskytování (dále jen „*vyhláška o základních službách*“).

32. Ustanovení § 16 odst. 1 vyhlášky o základních službách upravuje výjimky z obecné povinnosti držitele poštovní licence zajistit dodání na adresu každé fyzické nebo právnické osoby. Ustanovení § 16 odst. 2 a 3 cit. vyhlášky poté stanoví, že tato skutečnost musí být oznámena každé fyzické osobě, která se v daném místě zdržuje, a každé právnické osobě, která má v daném místě zejména své sídlo nebo provozovnu, a žalovanému. Součástí tohoto oznámení je výzva, aby si výjimkou dotčené osoby zvolily jiný vhodný způsob dodávání. Podle ustanovení § 26 písm. a) vyhlášky poté platí, že způsobem umožňujícím dálkový přístup musí být na internetových stránkách držitele poštovní licence dostupné mj. informace o případech, kdy není zajištěno dodání na adresu každé fyzické a právnické osoby

33. Podle ustanovení § 37a odst. 3 písm. a) zákona o poštovních službách se dopustí provozovatel správního deliktu tím, že poruší poštovní povinnost podle § 33 odst. 1 písm. a) téhož zákona. Za tento správní delikt lze uložit pokutu až do výše 2.000.000 Kč (srov. ustanovení § 37a odst. 4 písm. b) zákona).

34. Podle ustanovení § 37b odst. 2 zákona o poštovních službách se při určení výměry pokuty právnické osobě se přihlédne k závažnosti správního deliktu, zejména k rozsahu takového jednání a jeho následkům.

35. Městskému soudu ze správního spisu vyplynulo, že žalobkyně nezveřejnila způsobem umožňujícím dálkový přístup seznam míst, kde není zajištěno dodání na adresu každé fyzické nebo právnické osoby, a že tento protiprávní stav odstranila až dne 1. 10. 2013. Není tedy sporu o tom, že žalobkyně – jak vyplývá z citovaných ustanovení zákona o poštovních službách a jeho prováděcí vyhlášky o základních službách - porušila podle ustanovení § 3 odst. 3 zákona o poštovních službách povinnost poskytovat základní služby tak, aby byly realizovány v kvalitě, jež je ve veřejném zájmu nezbytná, když tuto povinnost neplnila způsobem, který stanovilo ustanovení § 26 písm. a) vyhlášky o základních službách. Jednání žalobkyně tedy bylo podle názoru městského soudu správně kvalifikováno jako porušení povinnosti podle ustanovení § 33 odst. 1 písm. a) zákona o poštovních službách (tj. porušení plnění poštovní povinnosti způsobem, který je v souladu s potřebami veřejnosti a se základními kvalitativními požadavky, včetně soustavného poskytování informací o základních službách a způsobu jejich užití) a tím i jako správní delikt podle ustanovení § 37b odst. 2 zákona o poštovních službách. Správní delikt podle ustanovení § 37b odst. 3 zákona o poštovních službách je přitom deliktem poruchovým /srov. znění „poruší poštovní povinnost podle § 33 odst. 1 písm. a)“/, objektivní stránka deliktu byla tedy naplněna tehdy, kdy byl jednáním žalobkyně porušen zájem chráněný skutkovou podstatou (tj. zájem na dodržení zákonné povinnosti).

36. Žalobkyně v žalobě polemizuje s uloženou pokutou ve výsledné výši 450.000 Kč, má za to, že by tato pokuta měla být snížena až na částku 90.000 Kč.

37. Typovou závažnost správního deliktu určuje kromě skutkové podstaty též rozpětí sankce, kterou lze za správní delikt uložit. Maximální výši pokuty za správní delikty lze přitom podle ustanovení § 37b zákona o poštovních službách uložit postupně od výše 10.000.000 Kč /za delikty uvedené pod písm. a)/ až do výše 500.000 Kč /delikty pod písm. d)/. Žalovaný jednání žalobkyně kvalifikoval jako správní delikt podle ustanovení § 37b písm. b) cit. zákona, za který lze pokutu uložit až do výše 2.000.000 Kč. Tento správní delikt tedy již jen svou typovou závažností náleží do skupiny téměř nejzávažnějších správních deliktů podle zákona o poštovních službách.

38. Stanovení výsledné výše sankce však náleží typicky správnímu uvážení správního orgánu, jehož meze jsou dány zákonným rozpětím sankce a kritérii pro ukládání sankce. Není však v pravomoci správního soudu, aby vstoupil do role správního orgánu, použil na místo správního uvážení soudcovské uvážení a sám rozhodl, jaká pokuta by měla být uložena (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2012, č. j. 1 Afs 1/2012-36.)

39. Správní orgán I. stupně i žalovaný byli podle ustanovení § 37b odst. 2 zákona o poštovních službách (ve znění účinném do 30. 6. 2017) pro určení výměry pokuty povinni zohlednit demonstrativně stanovená kritéria - rozsah deliktního jednání a jeho následky. Uvedená kritéria se přitom při stanovení sankce standardně zohledňují i v jiných oblastech správního trestání - např. podle ustanovení § 141 odst. 2 zákona č. 435/2004 Sb. o zaměstnanosti (ve znění účinném do 31. 12. 2015) platilo, že „při určení výše pokuty právnické osobě se přihlédne k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům a k okolnostem, za nichž byl spáchán“. Podle § 36 odst. 1 zákona č. 251/2005 Sb. o inspekci práce platí, že „při určení výše pokuty právnické osobě se přihlédne k jejím poměrům, k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům a k okolnostem, za nichž byl spáchán.“ I podle ustanovení § 38 zákona b) zákona č. 250/2016 Sb. o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich je povaha a závažnost přestupku dána

zejména „významem a rozsahem následku přestupku“. Pro srovnání - podle ustanovení § 39 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník taktéž platí, že „*povaha a závažnost trestného činu jsou určovány zejména významem chráněného zájmu, který byl činem dotčen, způsobem provedení činu a jeho následky, okolnostmi, za kterých byl čin spáchán, osobou pachatele, mírou jeho zavinění a jeho pohnutkou, záměrem nebo cílem.*“

40. Nejvyšší správní soud k tomu v rozsudku ze dne 3. 4. 2012, č. j. 1 Afs 1/2012-36 vyložil, že mezi hlediska individualizace trestu v dané věci patří zejména závažnost správního deliktu, význam chráněného zájmu, který byl správním deliktem dotčen, způsob spáchání správního deliktu, jeho následky a okolnosti, za nichž byl spáchán. Při posuzování konkrétní závažnosti správního deliktu není hlavním kritériem skutková podstata deliktu, nýbrž především intenzita skutkových okolností, s jakou došlo k porušení právem chráněných hodnot a zájmů v konkrétním případě (srov. dále rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2010, čj. 7 As 71/2010-97, č. 2209/2011 Sb. NSS). Z uvedeného tedy vyplývá, že i samotné porušení chráněného zájmu má svoji kvalitu, charakter a intenzitu, a právě to je nezbytné zohlednit při hodnocení závažnosti deliktu a stanovení odpovídající sankce za delikt ní jednání.

41. Z uvedeného činí městský soud dílčí závěr, že hodnotil-li žalovaný (a předtím správní orgán I. stupně), že jednáním žalobce došlo k porušení právní povinnosti dle ustanovení § 33 odst. 1 písm. a), hodnotil tím nepochybně existenci následku jako součásti objektivní stránky správního deliktu. Pokud však dále žalovaný zohlednil, že následkem delikt ní jednání nebylo a nemohlo být veřejnosti známo, kolik (a jaká) existují místa bez zajištěného dodání fyzickým a právnickým osobám, posuzoval již právě onu intenzitu tohoto následku. Nejednalo se tedy o dvojnásobné přičítání téhož následku do viny a současně do trestu.

42. K odůvodňování výše sankce ve správním trestání z předchozí judikatury Nejvyššího správního soudu taktéž vyplývá, že správní orgán se při ukládání trestu (tj. v tomto případě pokuty) musí výslovně zabývat všemi kritérii, která zákon stanovuje. V případě, že některé z kritérií stanovených zákonem není pro posouzení věci relevantní, má správní orgán povinnost se s takovým kritériem alespoň stručně vypořádat a odůvodnit jeho nepodstatnost (blíže viz. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2007, č. j. 8 As 17/06 - 78).

43. Jak již bylo výše uvedeno, ustanovení § 37b odst. 2 zákona o poštovních službách obligatorně ukládá správnímu orgánu hodnotit pouze kritéria „*rozsah a následky jednání*“. Jedná se však o demonstrativní výčet kritérií, který nijak nebrání tomu, aby žalovaný hodnotil i jiné faktory - nejen v neprospěch ale taktéž v prospěch žalobkyně.

44. Z rozhodnutí přitom vyplývá, že správní orgány obou stupňů v projednávané věci především zohlednily skutečnosti, které byly v řízení jednoznačně prokázány - žalobkyně seznam nezveřejnila na svém webu po dobu 128 dní, což je více než čtvrtina roku, a dále veřejnosti (tj. nikoliv adresátům služeb) nebylo a ani nemohlo být známo, která místa jsou bez zajištěného dodání fyzickým a právnickým osobám. Obě tyto skutečnosti nepochybně lze poté podřadit k oběma výše zmíněným kritériím. Žalovaný i správní orgán I. stupně je tedy správně hodnotili jako faktory pro stanovení výše sankce.

45. Zcela se poté městský soud ztotožnil se žalovaným v tom, že oproti správnímu orgánu I. stupně *ex officio* zohlednil několik polehčujících okolností. Na jedné straně sice žalobkyně porušila povinnost při poskytování základních služeb, a to způsobem a v rozsahu, který jistě nelze pominout, nicméně žalovaný vhodně poukázal na to, že samotným adresátům bylo známo, že na uvedených adresách doručování zajištěno není, čili samotným nezveřejněním seznamu se pro ně nic zásadního nemohlo změnit. Podle názoru městského soudu poté velmi příhodně ve prospěch

žalobkyně žalovaný zohlednil, že ve srovnání s jinými skutkovými podstatami uvedenými v § 37b odst. 2 zákona o poštovních službách bylo porušení povinnosti podle ustanovení § 33 odst. 1 písm. a) zákona o poštovních službách svou povahou méně závažným deliktem, z povahy věci by tak trestání vyšší výměrou sankce ve srovnání s ostatními závažnějšími delikty v této kategorii mohlo být nepřiměřené.

46. Pokud žalobkyně poukazuje na to, že jejím jednáním nevznikla žádná škoda, spis neobsahuje žádné podklady k tomu, že by tato skutečnost byla v řízení prokázána – žádné důkazy k tomu nepředložila žalobkyně a *ex officio* k tomu nezjistil nic ani žalovaný. Otázka potencionálního vzniku škody na základě deliktního jednání žalobkyně tak v řízení nebyla zjištěna. Není tedy důvod, aby tuto okolnost správní orgány obou stupňů nějak hodnotily. Žádné další skutečnosti, které by bylo nezbytné hodnotit jako okolnosti významné pro stanovení výměry pokuty, poté ze správního spisu městskému soudu již nevyplynuly.

47. Všechny uvedené skutečnosti (a zejména výše uvedené polehčující okolnosti) žalovaný podle názoru městského soudu zcela vhodně zohlednil tím, že původně uloženou pokutu snížil na polovinu tj. na výši 450.000 Kč. Výsledná sankce je ve vztahu k maximální výše sankce 2.000.000 Kč nejen hluboce pod polovinou maximální sazby, ale dokonce na hranici první čtvrtiny zákonného rozpětí. Vzhledem k rozsahu protiprávního jednání žalobce a ke všem shora uvedeným okolnostem se tak městský soud neztotožnil se žalobcem, že by tato sankce byla zjevně nepřiměřená.

IV. Závěr a náklady řízení

48. Z uvedených důvodů Městský soud v Praze neshledal žádnou žalobní námitku důvodnou. Žalobu proto zamítl podle ustanovení § 78 odst. 7 s. ř. s. O věci samé rozhodl bez jednání, neboť ani jedna ze stran na nařízení jednání netrvala (srov. ustanovení § 51 odst. 1 s. ř. s.).

49. Výrok o náhradě nákladů řízení vychází z ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně v řízení o žalobě neměla ve věci úspěch, právo na náhradu nákladů řízení proto nemá. Procesně úspěšný žalovaný správní orgán právo na náhradu řízení neuplatnil. Ze soudního spisu poté městskému soudu nevyplynuly žádné náklady, které by přesahovaly rámec běžné administrativní činnosti žalovaného, náhradu nákladů v řízení o žalobě proto žalovanému nepřiznal.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem [REDAKCE]. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den.

Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

Podle ustanovení § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. je kasační stížnost nepřipustná proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Praze dne 19. února 2019

JUDr. Ing. Viera Horčicová
předsedkyně senátu