



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Karly Cháberové a soudců Štěpána Výborného a Jana Kratochvíla v právní věci žalobkyně: **Česká pošta, s.p.**, se sídlem Praha 1, Politických vězňů 909/4, IČ: 47114983 proti žalovanému: **Český telekomunikační úřad**, se sídlem Sokolovská 219, Praha 9, o žalobě proti rozhodnutí předsedy Rady Českého telekomunikačního úřadu ze dne 29. 10. 2013, č. j. ČTÚ-75 625/2013-603,

t a k t o :

- I. Žaloba se **z a m í t á**.
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobkyně podala u Městského soudu v Praze žalobu, kterou se domáhala zrušení rozhodnutí předsedy Rady Českého telekomunikačního úřadu (dál jen předseda Rady ČTÚ) ze dne 29. 10. 2013, č. j. ČTÚ-75 625/2013-603 (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým byl zamítnut rozklad a napadený výrok II. rozhodnutí Českého telekomunikačního úřadu, odboru regulace komunikačních činností a poštovních služeb (dále jen ČTÚ) ze dne 6. 6. 2013, č. j. ČTÚ-52 035/2012-610/VII byl potvrzen.

V prvním žalobním bodě žalobkyně namítla, že rozhodnutí o výši trestu vyšlo z nesprávného hodnocení následků sankcionovaného jednání. Žalobkyně uvedla, že v průběhu správního řízení byla předložena celá řada argumentů, které jednoznačně dokládají minimální závažnost následků sankcionovaného jednání. V první řadě je zde skutečnost, že k nedodržení dotčeného kvalitativního požadavku došlo v rozsahu, který byl z hlediska běžného uživatele

poštovních služeb zcela nepostřehnutelný. Nedosažení požadované hranice o 1,85 procentního bodu nebylo způsobitelné ohrožit zájmy uživatelů poštovních služeb, ani významným způsobem ovlivnit celkovou kvalitu poskytované poštovní služby. Pokud správní orgán I. stupně za nejzávažnější následek sankcionovaného jednání označil skutečnost, že se uživatelé nemohli spolehnout na to, že zásilky budou ve lhůtě D + 1 dodány v 94 % případů, nemohla být významným způsobem narušena objektivní spolehlivost služby v případě, že zásilky byly v této lhůtě dodány v 92 % případů. Rozdíl, tj. 46 nebo 47 zásilek z 50 dodaných ve lhůtě D + 1, byl z hlediska uživatelů poštovních služeb bezvýznamný. Sama poštovní smlouva, na jejímž základě byly obvyčejné zásilky dodávány, negarantuje dodání ve lhůtě D + 1, nedodržení této lhůty tedy nebylo porušením smlouvy s odesílatelem. Podle výsledků průzkumů očekávání zákazníků ve škále preferencí zákazníků nebylo dodání ve lhůtě D + 1 u tohoto typu zásilek veřejnosti považováno za podstatné. Pokud předseda Rady ČTÚ tento argument označil za irelevantní, jednoznačně tím pochybil, neboť právě dopad na konkrétní uživatele poštovních služeb musí být klíčovým kritériem pro posuzování následků protiprávního jednání. Totožný závěr lze vztáhnout i na odmítnutí zohlednění faktu, že nebyla zaznamenána žádná stížnost na sníženou rychlost služeb. Žalobkyně dále poukázala na skutečnost, že podle novější právní úpravy (§ 22 vyhlášky č. 464/2012 Sb., o stanovení specifikace jednotlivých základních služeb a základních kvalitativních požadavků na jejich poskytování) muselo být při měření přepravních dob dosaženo za kalendářní rok výsledku nejméně 92 % poštovních zásilek dodaných první pracovní den následujících po dni, ve kterém bylo učiněno jejich poštovní podání. Sankcionované jednání by tak podle této právní úpravy nebylo vůbec trestné, což jednoznačně dokládá, že sám žalovaný, který je autorem vyhlášky, pokládal dosažení hranice 92 % úspěšnosti za dostatečné k zajištění oprávněných zájmů veřejnosti. Skutečnost, že dosažení hranice 92 % neznamenal nekvalitní poskytování služby, dokládalo i prosté srovnání s výsledky poštovních operátorů v ostatních evropských zemích. Následky sankcionovaného jednání byly tudíž zcela minimální, čemuž měla být přizpůsobena i výše uložené pokuty. Rozhodnutí o uložení pokuty ve výši 1 600 000,- Kč je dle žalobkyně nesprávné a nezákonné. V napadeném rozhodnutí i v prvostupňovém rozhodnutí správní orgány vyhodnotily následky sankcionovaného jednání jako méně závažné, přesto bylo přistoupeno k uložení pokuty při horní hranici zákonné sazby. Žalobkyně namítla, že rozhodnutí správních orgánů obou stupňů jsou vnitřně rozporná, popírají zásadu přiměřenosti správního trestání a zcela přehlíží skutečnost, že § 37b odst. 2 zákona č. 29/2000 Sb., o poštovních službách a o změně některých zákonů (zákon o poštovních službách), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o poštovních službách“) označil následky sankcionovaného jednání za klíčové kritérium pro určení závažnosti sankcionovaného jednání.

Ve druhém žalobním bodě žalobkyně uvedla, že rozhodnutí o výši pokuty vycházelo z nesprávného hodnocení rozsahu sankcionovaného jednání. Skutková podstata správního deliktu v tomto případě spočívala v nedosažení požadovaného výsledku při měření přepravních dob (na daném vzorku), nikoli v povinnosti dosáhnout hranice D + 1 v 94 % případů z celkového počtu zásilek podaných prostřednictvím poštovních schránek, neboť taková povinnost žalobkyni uložena nebyla. Správní orgán nepostupoval správným způsobem, pokud při hodnocení rozsahu sankcionovaného jednání vyšel z přepočtů dosažených výsledků na počty všech zásilek dodávaných žalobkyní. Při určení rozsahu sankcionovaného jednání v případě povinnosti dosažení určité procentuální hranice úspěšnosti počítané ze základu čítajícího desítky milionů zásilek, navíc nemůže být rozhodující počet zásilek, které nebyly dodány ve stanovené lhůtě (to se bude opticky vždy jevit jako vysoké číslo). Rozdíl mezi dosaženým a požadovaným výsledkem byl pouhých 1,85 procentního bodu, rozsah

sankcionovaného jednání tudíž nebyl mimořádně velký, ale naopak zcela nepatrný a především z hlediska uživatelů poštovních služeb nepostřehnutelný. Žalobkyně dosáhla více než 98 % požadovaného výsledku. V tomto kontextu je závěr o mimořádně velkém rozsahu sankcionovaného jednání zcela neudržitelný.

Ve třetím žalobním bodě žalobkyně namítla, že správní orgán porušil zákaz dvojího přičítání, neboť za přitěžující okolnost pokládal skutečnost, že žalobkyně neplnila (v podobě požadavku na dosažení hranice 94 % úspěšnosti dodání D + 1) kvalitativní požadavek, který byl u služby spadající z podstatné části do jejich monopolu hlavním motivem pro zlepšování kvality služeb z důvodu scházející konkurence. Skutečnost, že žalobkyně nenaplnila jeden ze základních kvalitativních požadavků, byl znakem skutkové podstaty tohoto skutku a nemohl být hodnocen jako přitěžující okolnost.

Žalobkyně navrhla, aby soud po provedeném řízení rozhodl, že se výše pokuty uložená výrokem II. prvostupňového rozhodnutí, potvrzená napadeným rozhodnutím snižuje na částku 160 000,- Kč nebo v případě, dospěje-li soud k závěru, že navržené rozhodnutí nelze učinit, aby napadené rozhodnutí a výrok II. rozhodnutí prvostupňového správního orgánu zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Ve svém vyjádření k žalobě žalovaný uvedl, že v případě povinnosti, která je napřed časově omezena (povinnost dosáhnout kvalitativního požadavku doručit poštovní zásilky D + 1 u 94 % podaných zásilek byla stanovena pouze pro kalendářní rok 2011), nebylo možné pravidlo o použití výhodnější právní úpravy použít. Tato povinnost byla od počátku vázána na udělenou poštovní licenci a na konkrétní kalendářní rok a každý kalendářní rok se měnila. Podmínky nově udělené poštovní licence, kterou žalobkyně získala s účinností od 1. 1. 2013 a na kterou byla vázána i úprava obsažená v poštovní vyhlášce a snížení požadavků na dosaženou kvalitu, by ovlivňovaly podmínky předchozí licence, což je nepřípustné. Od 1. 1. 2013 došlo k otevření trhu s poštovními službami a žalobkyně tak přestala být jediným provozovatelem oprávněným poskytovat základní poštovní služby. Snížení hranice pro dodání zásilek D + 1 na 92 % bylo ovlivněno zejména vytvořením konkurenčního prostředí. Žalovaný navrhl, aby soud žalobu v plném rozsahu zamítl.

Ze správního spisu, který byl soudu předložen, vyplývá, že oznámením o zahájení správního řízení ze dne 30. 3. 2012, č. j. ČTÚ-52 035/2012-610 žalovaný z moci úřední zahájil dne 3. 4. 2012 se žalobkyní správní řízení ve věci správního deliktu podle § 37a odst. 2 písm. a) zákona o poštovních službách, neboť na základě poznatků získaných v rámci dohledu podle § 37 odst. 2 písm. b) téhož zákona se domníval, že žalobkyně plnila poštovní povinnost způsobem, který nebyl v souladu s § 33 odst. 1 písm. a) zákona o poštovních službách, podle něhož byla povinna plnit poštovní povinnost způsobem, který je v souladu se základními kvalitativními požadavky. Správní orgán vyšel z výsledků měření přepravních dob podle normy EN 13850 za rok 2011, žalobkyně dosáhla výsledku 92,15 % poštovních zásilek vložených do poštovních schránek dodaných následující pracovní den. V roce 2011 byla přepravní doba měřena celkem u 30 339 kontrolních zásilek, přičemž z nich bylo 15 829 vložených do poštovních schránek, pro něž byl stanoven základními kvalitativními požadavky závazný výsledek. Z těchto zásilek bylo nejpozději následující pracovní den dodáno 14 587. Měření přepravních dob podle normy EN 13850 spočívalo ve sledování přepravních dob (doba od podání do dodání) u kontrolních zásilek, jež svým složením odpovídají všem přepravovaným obyčejným zásilkám. Výsledek měření tak měl vypovídající hodnotu o kvalitě poskytované služby a je podle práva Evropské unie pro členské země povinné (článek 16 a 17

Směrnice 97/67/ES). Zjištěný stav byl porušením § 24 odst. 4 písm. c) přílohy k výroku č. V rozhodnutí č. j. 76 026/2008-608 (Udělení poštovní licence) základních kvalitativních požadavků ve znění účinném do 31. 12. 2012, podle něhož byla žalobkyně povinna při měření přepravních dob poštovních zásilek vložených do poštovních schránek podle normy EN 13850 dosáhnout za kalendářní rok 2011 výsledku nejméně 94 % poštovních zásilek dodaných následující pracovní den.

Dne 21. 6. 2012 vydal pod č. j. ČTÚ-52 035/2012-610/IV. vyř. ČTÚ rozhodnutí, jímž ve výroku č. I uvedl, že žalobkyně jako držitel poštovní licence dosáhla při měření přepravních dob podle normy EN 13850 v roce 2011 výsledku 92,15 % poštovních zásilek vložených do poštovních schránek dodaných nejpozději následující pracovní den, čímž porušila povinnost podle § 24 odst. 4 písm. c) základních kvalitativních požadavků, podle kterého musí při měření přepravních dob poštovních zásilek vložených do poštovních schránek podle normy EN 13850 dosáhnout za kalendářní rok 2011 nejméně 94 % poštovních zásilek dodaných následující pracovní den, čímž se dopustila správního deliktu podle § 37a odst. 2 písm. a) zákona o poštovních službách spočívajícího v tom, že poštovní povinnost byla plněna způsobem, který nebyl v souladu s § 33 odst. 1 písm. a) zákona o poštovních službách, podle něhož byla žalobkyně povinna plnit poštovní povinnost způsobem, který je v souladu se základními kvalitativními požadavky. Výrokem č. II. tohoto rozhodnutí správní orgán I. stupně uložil žalobkyni pokutu podle § 37a odst. 2 zákona o poštovních službách ve výši 2 000 000 Kč. Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně rozklad, o němž rozhodl předseda Rady ČTÚ tak, že prvostupňové rozhodnutí podle § 90 odst. 1 písm. b) zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) zrušil a věc vrátil správnímu orgánu I. stupně k novému projednání, neboť dospěl k závěru, že výše pokuty je nedostatečně odůvodněna.

Dne 1. 1. 2013 nabyl účinnosti zákon č. 221/2012 Sb., kterým došlo i ke změně ustanovení, která upravují správní delikty. Správní orgán I. stupně zhodnotil, že nedošlo ke změně skutkové podstaty správního deliktu, pouze ke zpřesnění ve vymezení porušované povinnosti, a výše pokuty zůstala ve stejné výši. Dne 6. 6. 2013 bylo vydáno rozhodnutí, č. j. ČTÚ-52 035/2012-610/VII, kdy ČTÚ po zhodnocení stejných skutkových okolností jak při vydání zrušeného rozhodnutí ze dne 21. 6. 2012, č. j. ČTÚ-52 035/2012-610/IV. Dospěl k závěru, že žalobkyně porušila povinnost podle § 24 odst. 4 písm. c) základních kvalitativních požadavků ve znění účinném do 31. 12. 2012, podle kterého musí při měření přepravních dob poštovních zásilek vložených do poštovních schránek podle normy EN 13850 dosáhnout za kalendářní rok 2011 nejméně 94 % poštovních zásilek dodaných následující pracovní den, čímž se dopustila správního deliktu podle § 37a odst. 2 písm. a) zákona o poštovních službách ve znění účinném do 31. 12. 2012 spočívajícího v tom, že poštovní povinnost byla plněna způsobem, který nebyl v souladu s § 33 odst. 1 písm. a) zákona o poštovních službách, podle něhož byla žalobkyně povinna plnit poštovní povinnost způsobem, který je v souladu se základními kvalitativními požadavky (výrok I.). Výrokem č. II. žalobkyni s odkazem na § 37a odst. 2 zákona o poštovních službách uložil pokutu ve výši 1 600 000 Kč.

K výši uložené sankce ČTÚ uvedl, že vycházel z kritérií stanovených v 37b odst. 2 zákona o poštovních službách. Vzhledem k tomu, že obyčejné zásilky byly zpožděny zpravidla pouze o jeden pracovní den, byly dle odůvodnění následky protiprávního jednání méně závažné. Dále ČTÚ uvedl, že poštovní služba poskytovaná pod obchodním jménem obyčejná zásilka je nejvyužívanější poštovní službou a v předmětném období měla žalobkyně jako držitel poštovní licence monopol na dodávání poštovních zásilek spadajících pod pojem „obyčejná zásilka“. V této části trhu nebyla konkurence, kvalitativní požadavky byly stanoveny s ohledem na výsledky dosahované žalobkyní v minulosti. Závažnost jednání je dle ČTÚ zvyšována tím, že žalobkyně neplní kvalitativní požadavek, který je u této služby

z důvodu scházející konkurence hlavním motivem pro zlepšování kvality služeb. K hledisku rozsahu protiprávního jednání správní orgán konstatoval, že povinnost nebyla splněna o 1,85 procentního bodu. V roce 2011 bylo v rámci základní služby obyčejná zásilka přepraveno celkem více jak 472 miliónů zásilek, vložení do poštovních schránek bylo podáno 37,3% poštovních zásilek (výsledky studie realizované za účelem provádění měření přepravních dob v roce 2011). Podle žalobkyně bylo v rámci vnitrostátní přepravy podáno vložení do poštovní schránky 52,8 miliónu zásilek, z toho 1,85% představuje 977 tisíc zásilek. K těmto číslům ČTÚ uvedl, že i když se nedodržení požadavku o 1,85% může zdát jako zanedbatelné, vyjádřeno v absolutních číslech se tento počet dotýká značného počtu poštovních zásilek. Protiprávní jednání tak mělo mimořádně velký rozsah.

K poukazu žalobkyně na to, že dosažený výsledek lze považovat za jeden z nejlepších v Evropě při srovnání s Velkou Británií (91,4%), Finskem (91%), Španělskem (83,6%), Itálií (92%) nebo Francií (83,4%), přičemž požadavek na dosažení rychlosti dopravy poštovních zásilek vložených do poštovních schránek je v České republice je jeden z nejpřísnějších v Evropě, ČTÚ uvedl, že Velká Británie podle jeho poznatků získaných z úřední činnosti dosáhla výsledku 92,7% a Francie 87,3%. U obou států došlo přes nesrovnatelné geografické podmínky ke zlepšení. Výsledek 94% není nereálný, neboť při mezinárodním srovnání nepřevyšuje požadavky u přepravních dob stanovené v geograficky srovnatelných zemích (Rakousko, Maďarsko, Lotyšsko). Argumentace o skokovém navýšení požadované úspěšnosti nebyla shledána jako důvodná, když žalobkyně s takto stanovenými požadavky souhlasila v rámci řízení o udělení poštovní licence a výsledkem dosaženým v roce 2011 ani nesplnila úspěšnost stanovenou pro rok 2010 (92,5%).

Závěrem úvahu o výši uložené sankce správní orgán shrnul tak, výše pokuty je odůvodněna přes relativně méně závažné následky jednání mimořádně velkým rozsahem deliktního jednání. Sankce musí mít vedle represivní složky i složku preventivní, aby žalobkyni motivovala k plnění právních povinností. Příjmy z poskytování služby obyčejné zásilky dosahují několika miliard korun českých a v případě poštovních zásilek, které odpovídají nesplnění limitu, příjmy přesahují 9 miliónů korun českých, jeví se pokuta jako přiměřená

Proti výroku č. II. rozhodnutí správního orgánu I. stupně podala žalobkyně rozklad, v němž uvedla obsahově obdobné námitky jako v žalobě a který byl napadeným rozhodnutím jako nedůvodný zamítnut. Předseda Rady ČTÚ v odůvodnění napadeného rozhodnutí v části týkající se námitek proti výši pokuty uvedl, že správní orgán je v úvaze o výši pokuty vázán zásadou přiměřenosti a rovnosti. S odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu předseda Rady ČTÚ uvedl, že v daném případě pokuta nepředstavuje pro žalobkyni likvidační částku, vzhledem k jejím poměrům ji lze považovat za přiměřenou. Byť došlo k nesplnění kvalitativních požadavků „pouze“ o 1,85 procentních bodů, rozsah sankcionovaného jednání je velký a závažný. Předseda Rady ČTÚ poukázal na výsledky dosahované v minulých letech s tím, že žalobkyně má dlouhodobou tendenci udržovat kvalitu služeb na nižší úrovni. Žalobkyně měla dostatek času a možností vyvinout systém, který by zajistil splnění předmětného kvalitativního požadavku. Byla jí poskytnuta rezerva 6 procentních bodů, toto rozpětí bylo překročeno téměř o jednu třetinu, což lze oprávněně považovat za porušení povinnosti ve značné míře, a to i bez přepočítání na kusový počet reálně přepravovaných zásilek. Následky porušení v důsledku toho, že k doručení opožděných zásilek došlo do druhého pracovního dne, nebyly markantní, tomu odpovídá, že pokuta nebyla uložena v maximální možné výši a byla snížena na 1 600 000 Kč. Pro posouzení věci je důležité, že se nejedná o požadavek poskytnout určitou službu, ale o požadavek poskytnout službu v určité kvalitě. Výsledky průzkumu, podle kterých kvalitativní požadavek u běžné

veřejnosti není určujícím faktorem, nejsou dle předsedy Rady ČTÚ směrodatné v případě, kdy se správní orgán snaží právní regulací zvýšit kvalitu služeb. Neexistence stížností neznamená, že k porušení povinnosti nedošlo. K výpočtu žalobkyně (počítáno s 50 zásilkami) odvolací orgán uvedl, že i tento výpočet dokládá, že nedoručení 4 subjektům znamená zvýšení porušení povinnosti o jednu třetinu, tedy o velký rozsah deliktního jednání, které je způsobilé způsobit vážné následky. Rozsah protiprávního jednání nelze navíc hodnotit pouze dle procentuální odchylky, zásadní je i počet zásilek, kterých se zpoždění mohlo týkat. V tomto případě šlo o zhruba 977 000 zásilek. Porušení základních kvalitativních požadavků u cca milionu případů je jednání mimořádně velkého rozsahu. Stanovený limit nebyl nesplnitelný. Pro posouzení věci není významné, že udělení nové licence počítá s nižšími kvalitativními požadavky.

K námitce dvojího přičítání předseda Rady ČTÚ uvedl, že žalobkyni označená věta v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí je sice formulačně zavádějící, ale nelze ji chápat izolovaně. Z úvahy o závažnosti jednání je zřejmé, že prvostupňový správní orgán za přitěžující okolnost považoval skutečnost, že žalobkyně porušila kvalitativní požadavky u služby, u které má postavení majoritního poskytovatele a u které lze mluvit až o monopolním postavení. Za přitěžující okolnost byla považována okolnost, za které k porušení kvalitativní normy došlo, nikoli samotné porušení normy.

Správní úvaha prvostupňového orgánu o výši pokuty byla předsedou Rady ČTÚ shledána úplnou a správnou, výše pokuty odpovídá zjištěnému rozsahu deliktního jednání.

Městský soud v Praze na základě žaloby v rozsahu žalobních bodů, kterým je vázán (§ 75 odst. 2 s.ř.s.), přezkoumal napadené rozhodnutí včetně řízení, které jeho vydání předcházelo, a dospěl k závěru, že žaloba nebyla podána důvodně. Při přezkoumání rozhodnutí soud vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s.ř.s.). V daném případě soud rozhodl o věci bez jednání, neboť účastníci řízení s takovým postupem nevyjádřili ve stanovené lhůtě svůj nesouhlas (§ 51 odst. 1 s.ř.s.).

Podle § 33 odst. 1 písm. a) zákona o poštovních službách držitel poštovní licence je 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.

Podle § 37a odst. 2 písm. a) zákona o poštovních službách, ve znění účinném do 31.12.2012 držitel poštovní licence, který neplní poštovní povinnost nebo ji plní způsobem, který není v souladu s § 33, se uloží pokuta do výše 2 000 000 Kč.

Podle právní úpravy účinné od 1.1.2013 do 30.6.2017 se dle § 37a odst. 3 písm. a) zákona o poštovních službách držitel poštovní licence dopustí správního deliktu tím, že poruší poštovní povinnost podle § 33 odst. 1 písm. a). Podle § 37a odst. 4 písm. b) téhož zákona se za správní delikt uloží pokuta do 2 000 000 Kč, jde-li o správní delikt podle odstavce 1 písm. a) nebo b), nebo podle odstavce 2 písm. f) nebo l), nebo podle odstavce 3 písm. a), c), d), f) nebo g).

I podle právní úpravy účinné od 1. 7. 2017 je skutkovou podstatou přestupku podle § 37a odst. 3 písm. a) zákona o poštovních službách porušení poštovní povinnosti podle § 33 odst. 1 písm. a) a za tento přestupek lze uložit dle § 37a odst. 4 písm. b) téhož zákona pokutu do 2 000 000 Kč.

Podle § 37b odst. 2 zákona o poštovních službách, ve znění účinném do 30.6.2017 při určení

výměry pokuty právnické osobě se přihlédne k závažnosti správního deliktu, zejména k rozsahu takového jednání a jeho následkům.

V daném případě žalobkyně ve správním řízení nenamítala nesprávnost posouzení zjištěného jednání, když odvolání výslovně směřovalo pouze proti výroku II. prvostupňového rozhodnutí, který se týkal výše uložené pokuty.

Napadené rozhodnutí soud přezkoumával podle části třetí hlavy druhé prvního dílu zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), který vychází z dispoziční zásady vyjádřené v § 71 odst. 1 písm. c), písm. d), odst. 2 větě druhé a třetí a v § 75 odst. 2 větě první s. ř. s. Z této zásady vyplývá, že soud přezkoumává zákonnost napadeného rozhodnutí, a to pouze v rozsahu, který žalobce uplatnil v žalobě nebo během dvouměsíční lhůty po oznámení rozhodnutí dle § 72 odst. 1 věty první s. ř. s. Povinností žalobce je proto tvrdit, že správní rozhodnutí nebo jeho část odporuje konkrétnímu zákonnému ustanovení a toto tvrzení zdůvodnit. Nad rámec žalobních námitek musí soud z úřední povinnosti podle § 76 odst. 2 s. ř. s. přihlédnout toliko k takovým vadám napadeného rozhodnutí, které vyvolávají jeho nicotnost. Takové nedostatky v projednávané věci ovšem zjištěny nebyly. Dále je nutno poznamenat, že podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu se ve správním trestání obecně uplatňují základní zásady trestněprávní (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2007, č. j. 8 As 17/2007 – 135). Byl-li napaden výrok o trestu, resp. o výši uložené sankce, není možno přezkoumávat výrok o vině, nebyl-li napaden (srov. analogicky nálezy Ústavního soudu ze dne 1. 8. 2017, sp. zn. III. ÚS 2337/16). Napadá-li tedy žalobkyně pouze výši uložené sankce s argumentem, že měly být lépe uváženy zjištěné přitěžující a polehčující okolnosti, resp. rozsah a následky závažného jednání podle § 37b odst. 2 zákona o poštovních službách, nelze to považovat za vytknutí vady mající původ ve výroku o vině (výrok č. I. rozhodnutí správního orgánu I. stupně) a soud nebyl oprávněn výrok o vině v tomto konkrétním případě přezkoumávat.

Jestliže podle § 37b odst. 2 zákona o poštovních službách musí správní orgán přihlížet k závažnosti správního deliktu, zejména k rozsahu takového jednání a jeho následkům, je třeba konstatovat, že obojí – tj. jak rozsah, tak následky závažného jednání žalobkyně správní orgány obou stupňů ve svých rozhodnutích rozhodnutí zhodnotily. V rozhodnutí správního orgánu I. stupně tento uvedl, že následkem protiprávního jednání byla delší doba dodání poštovních zásilek a poskytování základní služby v nižší kvalitě, než kterou byli uživatelé základních služeb oprávněni očekávat, tj. dodání obyčejných zásilek následující pracovní den alespoň v 94 procentech případů. S ohledem na skutečnost, že obyčejné zásilky byly v jednotlivých případech zpožděny zpravidla o jeden pracovní den, byly následky v těchto jednotlivých případech jednání vyhodnoceny jako méně závažné. Závažnost jednání žalobkyně však skutečnost, že poštovní služba poskytovaná pod obchodním jménem obyčejná zásilka byla nejvyužívanější poštovní službou ze strany veřejnosti a v tomto období měla žalobkyně jako držitelka poštovní licence v podstatě monopol na dodávání poštovních zásilek obsahujících písemnost s hmotností do 50 g a cenou nižší než 18 Kč. Pokud jde o rozsah, zde správní orgán I. stupně konstatoval, že z výsledků měření vyplývalo, že povinnost dodat 94 % poštovních zásilek vložených do poštovních schránek nebyla splněna o 1,85 procentního bodu. V roce 2011 bylo v rámci základní služby obyčejná zásilka přepraveno celkem více jak 472 milionů zásilek. Podle studie skutečných zásilek realizované za účelem provádění měření přepravních dob v roce 2011 bylo podáno vložením do poštovních schránek 37,3 % poštovních zásilek. Česká pošta ve svém rozkladu uvedla, že z celkového počtu obyčejných

zásilek jich bylo 444 milionů přepraveno ve vnitrostátním styku, přičemž pouze 11,9 %, tedy

přibližně 52,8 miliónu, z těchto vnitrostátních obyčejných zásilek bylo podáno vložení do poštovní schránky. Podle podkladů poskytnutých žalobkyní tedy 1,85 % obyčejných zásilek podaných do poštovních schránek představovalo 977 tisíc zásilek. Správní orgán proto vyhodnotil, že protiprávní jednání mělo mimořádně velký rozsah. Důvodem pro uložení pokuty ve výši 1 600 000 Kč byl i přes relativně méně závažné následky jednání mimořádně velký rozsah deliktního jednání. Předseda Rady ČTÚ v napadeném rozhodnutí úvahy správního orgánu I. stupně potvrdil a uvedl, že celá konstrukce správního deliktu není postavena na tom, že maximální pokutu ve výši 2 000 000 Kč lze uložit jen v případě, kdy by doba dodání obyčejných zásilek D + 1 nebyla dodržena u žádné zásilky. Maximální výše pokuty může být udělena i u menších odchylek vyžadovaného procenta pro řádné dodání obyčejných zásilek ve lhůtě D + 1. V tomto případě šlo o zhruba 977 000 zásilek (1,85 %) z přibližného počtu 52,8 miliónů obyčejných zásilek podaných do poštovních schránek za rok 2011. Příjmy z poskytování služby obyčejné zásilky dosahují několika miliard korun českých, a v případě poštovních zásilek, které odpovídají nesplnění limitu, tyto příjmy přesahovaly 9 miliónů korun českých. Pakliže konkrétní znaky skutkové podstaty správního deliktu byly obsaženy nikoli v právní normě, ale v jiné formě činnosti správního orgánu (zde rozhodnutí o udělení licence, konkrétně její § 24 odst. 4 písm. c): „*Při měření přepravních dob poštovních zásilek vložených do poštovních schránek podle normy EN 13850 musí podnik dosáhnout výsledku...c) za kalendářní rok 2011 nejméně 94 % poštovních zásilek dodaných následující pracovní den*“), pak je argumentace žalobkyně, že poštovní smlouva uzavíraná s odesílatelem, na jejímž základě byly obyčejné zásilky dodávány, negarantuje dodání ve lhůtě D + 1, irelevantní, i přesto, že má mít vliv na hodnocení následků závažného jednání ve smyslu § 37b odst. 2 zákona o poštovních službách. Soud nicméně shledal, že se žalovaný při hodnocení následků a rozsahu deliktního jednání žalobkyně pohyboval v zásadě v mezích § 37b odst. 2 zákona o poštovních službách, a proto první dva žalobní body žalobkyně shledal nedůvodnými.

V souvislosti s úvahou o výši uložené sankce je třeba zdůraznit, že správní uvážení o výši sankce soud hodnotí z hlediska úplnosti úvahy a souladu s obsahem správního spisu. Judikatura správních soudů stanovila, že správní orgán při ukládání pokuty musí přihlídnout k závažnosti porušení povinnosti, zejména k hlediskům přímo vyjmenovaným v příslušném právním předpise. Úvaha musí být v souladu s pravidly logického usuzování a musí vycházet z obsahu podkladů založených ve správním spise. Při dodržení těchto zásad nemůže soud ze stejných skutkových zjištění vyvozovat jiné nebo opačné právní závěry, než jaké učinil správní orgán (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2003, č.j. 5 A 149/2002-24, na www.nssoud.cz).

Pokud se jedná o námitky žalobkyně proti správnímu uvážení o výši uložené pokuty, tyto soud v dané věci neshledal jako důvodné. Správní orgány obou stupňů závažnost porušení povinnosti ze strany žalobkyně v souladu se zákonem hodnotily z hlediska rozsahu a následků protiprávního jednání. Jejich závěr, že výši pokuty je třeba určit v horní polovině zákonné sazby zejména s ohledem na rozsah nedodržení kvalitativních požadavků při doručování předmětných zásilek, se jeví jako logické vyhodnocení jak vzhledem k celkovému počtu zásilek tak vzhledem ke srovnání povolené odchylky a překročení povolené doby (1/3). Za této situace menší závažnost následků nedodržení lhůty pro doručení neznamená, že by správní orgán nemohl uložit pokutu v horní polovině zákonné sazby. V daném případě dle názoru soudu žalovaný zhodnotil v dostatečné míře všechny okolnosti zjištěné ve správním řízení.

Ohledně třetího žalobního bodu a námitky týkající se zákazu dvojího přičítání (jako

přítěžující či polehčující okolnost nelze zohlednit zákonné znaky správního deliktu) soud ve shodě s žalovaným konstatuje, že k porušení zásady dvojího přičítání v případě hodnocení způsobu spáchání správního deliktu nedošlo. Žalovaný v napadeném rozhodnutí uvedl, že porušení zákazu dvojího přičítání žalobkyně odvodila z odůvodnění napadeného rozhodnutí správního orgánu I. stupně, kde správní orgán I. stupně uvedl: „...*V tomto ohledu skutečnost, že Česká pošta neplní kvalitatativní požadavek, který je u této služby spadající z podstatné části do jejího monopolu hlavním motivem pro zlepšování kvality služeb z důvodu scházející konkurence, považuje správní orgán za okolnost, která závažnost jednání zvyšuje.*“ Uvedenou větu přitom nelze chápat osamocenou a vytrženou z kontextu, ale v souvislosti se správní úvahou správního orgánu I. stupně, která ji předcházela a ve které se správní orgán zaobíral závažností sankcionovaného jednání žalobkyně, s ohledem na skutečnost, že žalobkyně byla držitelem poštovní licence mimo jiné i pro dodávání poštovních zásilek obsahujících písemnost s hmotností do 50 g a cenou nižší než 18 Kč, přičemž poštovní zásilky tohoto druhu představovaly podstatnou většinu z počtu poštovních zásilek dodávaných v rámci základní služby „obyčejná zásilka“. Městský soud v Praze se ztotožnil s odůvodněním žalovaného, že správní orgán I. stupně považoval za přítěžující okolnosti, za kterých došlo k porušení kvalitativní normy, nikoliv samotné porušení kvalitativní normy. Jinými slovy řečeno správní orgán I. stupně tyto pojmy používal jako vodítka, pomocí kterých se při správním uvážení o výši uložené pokuty pohyboval v zákonem stanovených hranicích.

Žalobkyně navrhla v prvním návrhu výroku soudu uloženou pokutu moderovat z 1 600 000 Kč na 160 000 Kč. To soud může učinit podle § 78 odst. 2 s. ř. s. jen na návrh, pokud by dospěl k závěru, že pokuta byla správním orgánem uložena ve zjevně nepřiměřené výši (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2003, č. j. 6A 96/2000 – 62). Předmětem úvah soudu při samotné moderaci tedy není samotná zákonnost sankce, ale pouze její individualizace, tj. zda odpovídá okolnostem případu, jak Nejvyšší správní soud vyložil v rozsudku ze dne 30. 9. 2010, čj. 7 As 71/2010 – 97, publ. pod č. 2209/2011 Sb. NSS: „*[U]kládání trestu je založeno na dvou základních principech – principu zákonnosti trestu a individualizace trestu. Soud v rámci moderačního práva zkoumá, zda nedošlo k excesu při individualizaci trestu, tedy zda a jak bylo přihlédnuto ke všem specifikům konkrétního případu a zda byl v rámci zákonné trestní sankce vybrán pro pachatele takový druh trestu a v té výměře, která splní účel trestu a není zjevně nepřiměřená.*“ Ohledně výše uložené pokuty je nutno obecně uvést, že ukládání pokut za správní delikty se děje ve sféře volného správního uvážení správního orgánu, tedy zákonem dovolené volnosti správního orgánu rozhodnout ve vymezených hranicích, resp. volit některé z více možných řešení, které zákon dovoluje. Podrobit volné správní uvážení soudnímu přezkoumání lze podle § 78 odst. 1 s. ř. s. jen potud, překročil-li správní orgán zákonem stanovené meze tohoto uvážení (v první řadě jde ale o meze vyplývající z ústavních principů zákazu libovůle, principu rovnosti, zákazu diskriminace, příkazu zachovávat lidskou důstojnost, principu proporcionality apod.) nebo správní orgán volné uvážení zneužil. Prostor pro zohlednění přiměřenosti ukládané sankce při hodnocení zákonnosti uložené pokuty (§ 78 odst. 1 s. ř. s.) by byl dán pouze tehdy, pokud by vytýkaná nepřiměřenost měla kvalitu nezákonnosti, tj. v případě, že by správní orgán vybočil ze zákonných mantinelů při ukládání pokuty, jeho hodnocení kritérií pro uložení pokuty by postrádalo logiku, správní orgán by nevzal do úvahy všechna zákonná kritéria, uložená pokuta by byla likvidační apod. (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2012 ve věci č. j. 1 Afs 1/2012 - 36). V daném případě soud k moderaci pokuty uložené žalobkyni napadeným výrokem č. II. správního orgánu I. stupně a potvrzené

napadeným rozhodnutím žalovaného nepřistoupil, neboť k tomuto kroku neshledal dostatečně přesvědčivé důvody.

Ze všech shora uvedených důvodů soud žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

Výrok o nákladech řízení je odůvodněn podle § 60 odst. 1 s. ř. s., neboť žalobce neměl ve věci úspěch a žalovanému žádné náklady řízení nevznikly.

P o u č e n í :

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 Moravské náměstí 6, Brno. 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 nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v ustanovení § 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.

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 24. října 2017

JUDr. Karla Cháberová v. r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení:
Z. L.