



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Sandnerové a soudců Mgr. Milana Taubera a JUDr. Jana Ryby v právní věci žalobkyně: **Česká pošta, s. p.**, se sídlem Politických vězňů 909/4, Praha 1, proti žalovanému: **Český telekomunikační úřad**, se sídlem Sokolovská 219, Praha 9, o žalobě proti rozhodnutí předsedy Rady Českého telekomunikačního úřadu ze dne 1. 4. 2014, č. j. ČTÚ-127 473/2013-603,

t a k t o :

- I. Rozhodnutí předsedy Rady Českého telekomunikačního úřadu ze dne 1. 4. 2014, č. j. ČTÚ- 127 473/2013-603, a rozhodnutí Českého telekomunikačního úřadu ze dne 4. 11. 2013, č. j. ČTÚ-82 627/2013-610/IV. vyř., se zrušují a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen do 1 měsíce od právní moci tohoto rozsudku zaplatit žalobkyni na náhradu nákladů řízení 3 000 Kč.

O d ů v o d n ě n í :

**I.
Předmět sporu**

Předseda Rady žalovaného (dále jen „předseda“) rozhodnutím ze dne ze dne 1. 4. 2014, č. j. ČTÚ-127 473/2013-603, zamítl rozklad žalobkyně a potvrdil prvostupňové rozhodnutí ze dne 4. 11. 2013, č. j. ČTÚ-82 627/2013-610/IV. vyř., kterým žalovaný shledal, že žalobkyně jako držitelka poštovní licence dosáhla v roce 2012 při měření přepravních dob poštovních zásilek vložených do poštovních schránek podle normy EN 13850 výsledku 93,23 % poštovních zásilek dodaných nejpozději následující pracovní den, čímž porušila povinnost podle § 24 odst. 4 písm. d) základních kvalitativních požadavků stanovených přílohou rozhodnutí o udělení poštovní licence ze dne 5. 12. 2008, č. j. 76 026/2008-608, ve znění účinném do 31. 12. 2012, dosáhnout při měření přepravních dob poštovních zásilek vložených do poštovních schránek

podle normy EN 13850 za kalendářní rok 2012 výsledku nejméně 95 % poštovních zásilek dodaných následující pracovní den. Tím se žalobkyně dopustila správního deliktu podle § 37a odst. 2 písm. a) zákona č. 29/2000 Sb., o poštovních službách, ve znění účinném do 31. 12. 2012 (dále jen „poštovní zákon“), spočívajícího v tom, že poštovní povinnost byla plněna způsobem, který není v souladu s § 33 odst. 1 písm. a) poštovního zákona. Žalovaný proto uložil žalobkyni dle § 37a odst. 2 poštovního zákona pokutu ve výši 1 500 000 Kč a povinnost nahradit náklady řízení.

Předseda předně uvedl, že dne 1. 1. 2013 nabyl účinnosti zákon č. 221/2012 Sb., přičemž tato novela se dotkla i hlavy VII poštovního zákona, která upravuje správní delikty. V průběhu řízení o rozkladu nabyt dne 1. 10. 2013 účinnosti i zákon č. 212/2013 Sb. a dne 1. 1. 2014 zákon č. 89/2012 Sb., přičemž obě zmiňované novely žádným způsobem nepozměnily ustanovení poštovního zákona aplikovaná na tento případ. Předseda dále vyložil princip zákazu retroaktivity trestního zákona v čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod. S ohledem na závěry soudní judikatury a výklad čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky a čl. 2 odst. 2 Listiny dovodil, že oproti soudům, které nejsou absolutně vázány doslovným zněním zákonného ustanovení, správní orgány jsou povinny při své činnosti vycházet pouze z dikce zákona.

Předseda dále shledal, že žalovaný posoudil aplikaci pravé retroaktivity správně, přestože ji odůvodnil nedostatečně. Skutková podstata správního deliktu v § 37a odst. 2 písm. a) poštovního zákona, ve znění účinném do 31. 12. 2012, je totožná se správním deliktem v § 37a odst. 3 písm. a) poštovního zákona, ve znění účinném od 1. 1. 2013. Vymezení povinnosti držitele poštovní licence v § 33 odst. 1 písm. a) poštovního zákona zůstalo přitom zachováno i po účinnosti přijatých novel. Žalovaný tak dospěl ke správnému závěru, že nedošlo ke změně skutkové podstaty správního deliktu, ale pouze ke zpřesnění ve vymezení porušované povinnosti.

V otázce posouzení změny základních kvalitativních požadavků předseda závěry žalovaného doplnil. Žalovaný v prvostupňovém rozhodnutí uvedl, že nová právní úprava účinná od 1. 1. 2013 ukládá rovněž povinnost provádět měření přepravních dob a dosáhnout stanoveného výsledku, kdy je tato povinnost nově obsažena v § 22 odst. 1 vyhlášky č. 464/2012 Sb., o stanovení specifikace jednotlivých základních služeb a základních kvalitativních požadavků na jejich poskytování (dále jen „poštovní vyhláška“). Dále konstatoval, že povinnost držitele poštovní licence dosáhnout stanoveného výsledku při poskytování základních služeb zůstala zachována. Předseda se s tímto výkladem žalovaného nemohl ztotožnit, protože by bylo třeba dojít k závěru, že povinnost v § 22 odst. 1 poštovní vyhlášky byla splněna, v důsledku čehož by bylo třeba uplatnit na posuzovaný případ pravou retroaktivitu. Vytčeným jednáním žalobkyně by totiž nebyla naplněna skutková podstata uvedeného správního deliktu a nová právní úprava by byla pro žalobkyni příznivější. Takový výklad byl ale chybný a v posuzovaném případě bylo možné přisvědčit žalovanému pouze v tom smyslu, že při posuzování trestnosti vycházel z právní úpravy účinné v době, kdy došlo ke spáchání správního deliktu.

Pro rok 2012 bylo měření přepravních dob poštovních zásilek vložených do poštovních schránek podle normy EN 13850 upraveno v § 24 přílohy k výroku rozhodnutí o udělení poštovní licence č. j. 76 026/2008-608, tedy povinnost dosáhnout stanoveného výsledku při měření přepravních dob byla stanovena formou rozhodnutí o udělení poštovní licence. Přitom při posouzení zpětné působnosti právních norem je možné porovnávat pouze zákony platné a účinné v době spáchání správního deliktu a zákony platné a účinné v době rozhodování

o trestnosti a uložení trestu. Ačkoli bylo uvedené rozhodnutí publikováno v Poštovním věstníku vedeném žalovaným, nic nemění na charakteru udělené licence, že se jedná o oprávnění individuální, byť i v oblasti veřejného práva. Proto není možné porovnávat povinnost stanovenou individuálním oprávněním, resp. rozhodnutím, a povinnost stanovenou obecně závaznou normou, jak je tomu od roku 2013 v důsledku poštovní vyhlášky.

Předseda dále konstatoval k rozhodnutí o udělení poštovní licence, že toto rozhodnutí je pravomocné a vykonatelné, tedy závazné pro účastníky řízení a všechny správní orgány. S ohledem na účinky rozhodnutí uvedl, že je třeba splnit jím uloženou povinnost. Při měření přepravních dob poštovních zásilek vložených do poštovních schránek podle normy EN 13850 bylo nutné dosáhnout za kalendářní rok 2012 výsledku nejméně 95 % poštovních zásilek dodaných následující pracovní den v souladu s § 24 odst. 4 písm. d) základních kvalitativních požadavků. Nesplnění stanovené povinnosti bylo protiprávním jednáním, které zákon sankcionoval. Správní orgán proto dospěl ke správnému závěru, pokud trestnost jednání žalobkyně posuzoval podle právní úpravy platné a účinné v době spáchání správního deliktu, tedy poštovního zákona, ve znění účinném do 31. 12. 2012, a dále podle základních kvalitativních požadavků stanovených přílohou rozhodnutí o udělení poštovní licence ze dne 5. 12. 2008, č. j. 76 026/2008-608, ve znění účinném do 31. 12. 2012. Proto nebylo možné přisvědčit námitce žalobkyně o zániku trestnosti činu.

Předseda dodal, že žalobkyně nesplnila povinnost dodat 95 % obvyčejných poštovních zásilek následující pracovní den o 1,77 %, přičemž dosažený výsledek 93,23 % zásilek za rok 2012 v rozkladu nijak nezpochybnila. Žalobkyně tak porušila § 24 odst. 4 písm. d) základních kvalitativních požadavků a zákonné podmínky pro uložení správní sankce dle § 37a odst. 2 písm. a) poštovního zákona byly naplněny.

Ohledně sankce uvedl, že maximální výše pokuty může být uložena i u menších odchylek od vyžadovaného procenta pro řádné dodání obvyčejných poštovních zásilek; správní orgán je oprávněn zvážit všechny okolnosti protiprávního jednání, které mají vliv na celkovou závažnost správního deliktu. Vytčené jednání žalobkyně správní orgány shodně pojaly jako závažné nedodržení uložené povinnosti. Z pohledu vyčíslení reálného počtu se totiž jednalo o 1,51 milion zásilek, což jednání žalobkyně dávalo mimořádně velký rozsah. Jelikož se ale jednalo o méně závažné denní zpoždění, sankce byla uložena v horní polovině zákonného rozpětí, ale nikoli v maximální možné výměře. Předseda shledal, že správní orgán prvního stupně zčásti porušil zásadu zákazu dvojího přičítání, když považoval za přitěžující okolnost i to, že žalobkyně neplní kvalitativní požadavky u služby, které jsou hlavním motivem pro zlepšení kvality služeb z důvodu scházející konkurence. I přes toto pochybení předseda ale shledal, že uložená sankce byla adekvátní deliktnímu jednání účastníka vzhledem k mimořádně velkému rozsahu. Předseda také vypořádal námitku, že žalobkyně neporušila své smluvní povinnosti ve vztahu k uživatelům poštovních služeb. Předseda tuto námitku považoval za zcela irelevantní, protože předmětem řízení bylo naplnění skutkové podstaty správního deliktu upraveného v § 37a odst. 2 písm. a) poštovního zákona a navíc se jednalo o soukromoprávní námitku.

II.

Obsah žaloby a vyjádření žalovaného

Žalobou podanou dne 26. 5. 2014 napadla žalobkyně nadepsané rozhodnutí žalovaného. Předně namítá, že trestnost sankcionovaného jednání zanikla ke dni 1. 1. 2013. Povinnost

aplikovat pozdější zákon, který je pro pachatele příznivější, při posuzování trestnosti dovozuje z čl. 40 odst. 6 Listiny, nálezů Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 611/01, sp. zn. ÚS 192/05 a i rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 A 126/2002. Jelikož s účinností od 1. 1. 2013 byla poštovní vyhláškou snížena hranice, jejíž dosažení základní kvalitativní požadavky požadují při měření přepravních dob, na nejméně 92 % zásilek (oproti 95 % platných v roce 2012), žalobkyně v rámci správního řízení namítla zánik trestnosti sankcionovaného jednání.

Žalobkyně se neztotožňuje s argumentací předsedy v napadeném rozhodnutí. Z hlediska naplnění skutkové podstaty správního deliktu není podstatné, zda je hranice, jejíž dosažení při měření přepravních dob zákon požaduje, stanovena v obecně závazném předpise nebo individuálním správním aktu. Podstatné je, zda jsou povinnosti, které toto rozhodnutí obsahovalo, nadále obsahem současné právní úpravy, respektive, zda je s jejich porušením spojováno naplnění skutkové podstaty správního deliktu. Z § 3 odst. 3 poštovního zákona vyplývá, že základní kvalitativní požadavky jsou vyhrazeny pro obsah poštovní vyhlášky, na kterou odkazuje také § 33 odst. 1 písm. a) poštovního zákona.

Právní úpravy účinné do 31. 12. 2012 a od 1. 1. 2013 na sebe plynule navazují. Správní orgán prvního stupně správně konstatoval, že povinnost provádět měření přepravních dob a dosáhnout stanoveného výsledku je nově určena v § 22 odst. 1 poštovní vyhlášky. Předseda tuto myšlenku odmítá, když uvádí, že nelze porovnávat povinnost uloženou individuálním správním rozhodnutím a obecně závazným předpisem. Sám také konstatoval, že pokud by poštovní vyhláška pouze nově určovala povinnost dosáhnout stanoveného výsledku, byla by povinnost v § 22 odst. 1 poštovní vyhlášky splněna. V důsledku toho by i podle předsedy bylo třeba uplatnit na daný případ pravou retroaktivitu, neboť by jednáním žalobkyně nebyla naplněna skutková podstata uvedeného správního deliktu a nová právní úprava by byla pro žalobkyni příznivější.

Pokud by byla do důsledku přijata právní argumentace předsedy, znovu by to znamenalo, že trestnost jednání zanikla. Právní úprava účinná do 31. 12. 2012 totiž spojovala uložení trestu s porušením povinnosti obsažené v individuálním správním aktu, zatímco nová právní úprava účinná od 1. 1. 2013 s porušením povinnosti obsažené v obecně závazném předpisu. Pokud se tedy jedná o dvě nezávislé povinnosti, musí platit, že porušení individuálního správního aktu již není nadále trestné, neboť ho žádná aktuální norma nesankcionuje. Na právní úpravu je třeba nahlížet jako na celek. V obou případech je porovnáván obsah skutkové podstaty správního deliktu, který je pouze v jednom případě konstruován odkazem na individuální správní akt a ve druhém případě odkazem na obecně závazný předpis. Žalobkyně pak srovnává právní úpravu do 31. 12. 2012, kdy skutková podstata správního deliktu spočívala v nedosažení výsledku 95 %, a od 1. 1. 2013, kdy skutková podstata správního deliktu spočívala v nedosažení výsledku 92 %. Zjevně tedy došlo ke změně skutkové podstaty správního deliktu v její prospěch.

Žalobkyně z uvedeného dovodila, že podle aktuálně platných základních kvalitativních požadavků je zřejmé, že jednání žalobkyně, kterého se dopustila v roce 2012, není v současné době trestné, protože trestnost sankcionovaného jednání zanikla ke dni 1. 1. 2013. Pokuta byla proto žalobkyni uložena v rozporu se zákonem za čin, jehož trestnost zanikla před vydáním napadeného rozhodnutí. Žalobkyně dodává, že předseda se mýlí, pokud uvádí, že oproti soudům jsou správní orgány povinny vycházet pouze z dikce zákona. Žalobkyně považuje takový postoj za desinterpretaci Ústavy České republiky a Listiny.

V druhé námitce žalobkyně napadá nesprávné hodnocení následků sankcionovaného jednání. Dosažení výsledku 93,23 % poštovních zásilek vložených do poštovních schránek dodaných nejpozději následující pracovní den oproti požadovanému výsledku znamená, že pokud uživatel poštovních služeb podá prostřednictvím poštovních schránek 100 zásilek, bude následující pracovní den doručeno 93 z nich, nikoli 95. Z hlediska běžného uživatele se jedná o nepostřehnutelný rozdíl, který nijak neovlivní to, do jaké míry se může spoléhat na dodání D+1. Závažnost takového jednání dále minimalizuje skutečnost, že obyčejné zásilky byly v jednotlivých případech zpožděny pouze o jeden pracovní den, přičemž žalobkyně ve vztahu k uživatelům poštovních služeb své povinnosti z uzavřených poštovních smluv beze zbytku naplnila. Minimální závažnost dokládá i skutečnost, že z průzkumu očekávání zákazníků prováděných žalobkyní v rámci EU vyplývá, že ve škále preferencí zákazníků není dodání ve lhůtě D+1 u tohoto typu zásilek veřejností považováno za podstatné. Minimální závažnost jednání podtrhuje i skutečnost, že podle současné právní úpravy byla požadovaná hranice snížena na 92 %, tedy ještě pod hranici, které dosáhla žalobkyně v roce 2012. Sankcionované jednání tedy není podle současné právní úpravy vůbec trestné. Dostatečnost hranice 92 % potvrzuje i důvodová zpráva k poštovní vyhlášce. Pokud správní orgán dospěl k závěru, že dosažení hranice 92 % zcela vyhovuje potřebám veřejnosti, měl tuto skutečnost zohlednit při úvahách o následcích sankcionovaného jednání.

Předseda se ale omezil na zdánlivě nesouvisející konstatování, že předmětem řízení je sankcionování právní povinnosti, kterou porušila žalobkyně, přičemž všechny argumenty žalobkyně odmítl jako irelevantní a bezpředmětné. Svým postupem tak předseda popřel základní zásady správního trestání, jakož i § 37b odst. 2 poštovního zákona. Zároveň předseda přešel pochybení správního orgánu prvního stupně, který porušil zásadu dvojího přičítání, s konstatováním, že výše pokuty je vzhledem k rozsahu jednání adekvátní. Opomněl tak zohlednit následky sankcionovaného jednání – jedno ze základních kritérií pro stanovení závažnosti deliktu.

V poslední námitce žalobkyně brojí proti nesprávnému rozsahu sankcionovaného jednání. Ačkoli správní orgány poukazovaly na mimořádně velký rozsah protiprávního jednání, je ve skutečnosti zcela minimální, protože činí pouhých 1,77 %. Při určení rozsahu sankcionovaného jednání nemůže být rozhodující počet zásilek, které nebyly dodány ve stanované lhůtě (0,1 % odpovídá 85 000 zásilek, ačkoli se jistě jedná o bagatelní nedodržení stanovené povinnosti), ale procentuální vyjádření jejich podílu ve vztahu k požadovanému číslu. Pouze v rámci procentuálního vyjádření je možné adekvátně znázornit rozsah sankcionovaného jednání. Žalobkyně zpochybňuje závěry správních orgánů. Přestože dosáhla 98,15 % z požadovaného výsledku, bylo její jednání vyhodnoceno jako jednání mimořádně velkého rozsahu. Vzhledem k tomu, že nebyly zohledněny následky sankcionovaného jednání, byla pouze na základě této neudržitelné úvahy stanovena pokuta blízko samotného stropu přípustného zákonem.

Žalobkyně proto navrhuje, aby byla rozhodnutí obou správních orgánů zrušena, věc byla vrácena žalovanému k dalšímu řízení, a požaduje náhradu nákladů řízení.

Vyjádřením ze dne 24. 7. 2014, č. j. ČTÚ-127 473/2013-603, zaujal žalovaný postoj k podané žalobě. Žalovaný trvá na správnosti napadených rozhodnutí. Žalovaný k první námitce žalobkyně uvádí, že individuální správní akt na straně jedné a obecně závazný předpis na straně druhé plní jinou funkci. Rovněž je významné, zda rozhodnutí, kterým byly stanoveny

základní kvalitativní požadavky, je pravomocné a vykonatelné. Žalovaný opakuje, že udělená poštovní licence nabyla právní moci, a proto jí byli účastníci a všechny správní orgány vázány.

Žalovaný se rovněž nepřiklonil k závěru, že povinnost, kterou ukládaly základní kvalitativní požadavky účinné do 31. 12. 2012, nová právní úprava již neobsahuje a její porušení tudíž nelze v současné době sankcionovat. Jednání by nebylo možné sankcionovat pouze tehdy, pokud by se uplatnila pravá retroaktivita, k čemuž ale žalovaný nedospěl. Žalovaný argumentuje, že právní úpravu v obou obdobích není možné posoudit jako celek, jeví se jako neporovnatelná, a proto je nutné posuzovat spáchaný právní delikt podle právní úpravy, která je platná a účinná v době jeho spáchání. Dodává, že je třeba rozlišovat mezi aktuální právní úpravou a právní úpravou platnou a účinnou v době spáchání správního deliktu. V prvním případě odkazuje § 33 odst. 1 písm. a) poštovního zákona na poštovní vyhlášku, ve druhém případě odkazovala právní úprava na základní kvalitativní požadavky, které byly přílohou poštovní licence udělené žalobkyni. Žalovaný se dále brání proti desinterpretaci Ústavy a Listiny, kterého se měl dopustit. Odůvodněním totiž reagoval na tvrzení žalobkyně obsažené v podaném rozkladu, v němž se žalobkyně odvolávala na průzkum očekávání zákazníků. Žalovaný při svém rozhodování o naplnění skutkové podstaty správního deliktu není oprávněn posuzovat dosažení stanoveného výsledku z hlediska průzkumu očekávání zákazníků.

Závazek pro stanovení kvality služby za účelem zaručení dobré kvality poštovních služeb vyplývá pro všechny členské státy EU z čl. 16 směrnice EP a Rady 97/67/ES. Úroveň kvality poskytovaných poštovních služeb tak hraje důležitou roli a představuje významný veřejný zájem. To, o kolik nebyl splněn stanovený limit, nepředstavuje následek, kterým je poskytování základní služby v nižší kvalitě, ale rozsah protiprávního jednání, tedy o kolik byla kvalita poskytované služby nižší. Žalovaný znovu opakuje, že soukromoprávní argument žalobkyně není relevantní, protože mezi smlouvami a porušením povinnosti v § 33 poštovního zákona není žádná souvislost. Rovněž pro posouzení závažnosti je relevantní hranice 95 % stanovená udělenou poštovní licencí, nikoli hranice 92 %, která byla stanovena poštovní vyhláškou s účinností od 1. 1. 2013. Žalovaný se rovněž domnívá, že vzal v potaz následky sankcionovaného jednání, vypořádal se s rozkladovými námitkami a pochybením správního orgánu prvního stupně, který porušil zásadu zákazu dvojího přičítání.

Žalovaný dále dodává, že pohled uživatelů služeb na rozsah protiprávního jednání je zcela irelevantní, protože v posuzovaném případě se jedná o veřejnoprávní pohled na věc. K tomu doplňuje, že předmětný správní delikt je spáchán již nesplněním stanovené povinnosti, a za ni je možné podle zákona o poštovních službách uložit pokutu do výše 2 000 000 Kč, tedy sankci v maximální možné míře je možné uložit za jakékoli nesplnění stanovené povinnosti bez ohledu na jeho rozsah. Je třeba vycházet ze skutečnosti, že 95% hranici stanovenou základními kvalitativními požadavky je třeba splnit vždy a „tolerance“ 5 % představuje 100 % zásilek, které nemusí být v daném období dodány. Při výpočtu tedy nelze, jak uvádí žalobkyně, pojmout za celek stanovenou hranici 95 % a vycházet z toho, že byla téměř splněna. V tomto případě byla povolená „tolerance“ překročena o více jak 1/3.

Závěrem žalovaný shrnuje, že žalobkyně nenaplnila požadovanou procentní hranici doručených zásilek D+1 v rozsahu větším než 1/3 povolené odchylky, spáchala správní delikt a za to jí žalovaný uložil pokutu ve výši 1 500 000 Kč, tedy v zákonném rozmezí, jehož maximální sazba je 2 000 000 Kč. Žalovaný proto navrhuje zamítnutí žaloby.

III. Posouzení žaloby

Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí v rozsahu uplatněných žalobních bodů, kterými je vázán [§ 75 odst. 2 věta první zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)], a vycházel přitom ze skutkového i právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).

Soud rozhodl ve smyslu § 51 odst. 1 s. ř. s. bez jednání, protože žádná ze stran s takovým postupem nevyjádřila nesouhlas.

Žaloba je důvodná.

Předmětem sporu je posouzení otázky, zda se žalobkyně dopustila správního deliktu, když v roce 2012 dosáhla podle normy EN 13850 při měření přepravních dob poštovních zásilek vložených do poštovních schránek, které měly být dodány nejpozději následující pracovní den, výsledku 93,23 %, ačkoli základní kvalitativní požadavky stanovily pro rok 2012 limit 95 % zásilek. Souvisejícími otázkami je pak tvrzený zánik trestnosti činu, posouzení rozsahu a následků skutku a zhodnocení přiměřenosti uložené pokuty.

Podle čl. 40 odst. 6 Listiny „[t]restnost činu se posuzuje a trest se ukládá podle zákona účinného v době, kdy byl čin spáchán. Pozdějšího zákona se použije, jestliže je to pro pachatele příznivější“.

Podle § 33 odst. 1 písm. a) poštovního zákona, ve znění účinném do i po 31. 12. 2012, „[d]ržitel 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) poštovního zákona, ve znění účinném do 31. 12. 2012, „[d]ržiteli 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 § 37a odst. 3 písm. a) poštovního zákona, ve znění účinném od 1. 1. 2013 „[d]ržitel poštovní licence se dopustí správního deliktu tím, že poruší poštovní povinnost podle § 33 odst. 1 písm. a)“. Podle odst. 4 písm. b) téhož ustanovení „[z]a správní delikt se uloží pokuta do 2 000 000 Kč, jde-li o správní delikt podle odstavce 1 písm. a), nebo podle odstavce 2 písm. f) a l), nebo podle odstavce 3 písm. a), c), d), f) nebo g)“.

V Poštovním věstníku Českého telekomunikačního úřadu č. 13/2008 je ve sdělení č. 69 vyhlášeno rozhodnutí o udělení poštovní licence žalobkyni ze dne 5. 12. 2008, č. j. 76 026/2008-608, na období od 1. 1. 2009 do 31. 12. 2012. Podle § 24 odst. 4 písm. d) základních kvalitativních požadavků, které jsou přílohou k výroku č. V uvedeného rozhodnutí: „Při měření přepravních dob poštovních zásilek vložených do poštovních schránek podle normy EN 13850 musí podnik dosáhnout výsledku za kalendářní rok 2012 nejméně 95% poštovních zásilek dodaných následující pracovní den. Metodika měření musí být schválena Českým telekomunikačním úřadem“.

Podle § 22 odst. 1 vyhlášky Českého telekomunikačního úřadu č. 464/2012 Sb., o stanovení specifikace jednotlivých základních služeb a základních kvalitativních požadavků na jejich poskytování, která byla účinná od 1. 1. 2013, „[u] základní služby podle § 2 se provádí měření přepravních dob poštovních zásilek o hmotnosti do 50 g. Při měření přepravních dob musí být dosaženo za kalendářní rok výsledku nejméně 92 % poštovních zásilek dodaných první pracovní den následující po dni, ve kterém bylo učiněno jejich poštovní podání“.

Mezi stranami nejsou sporné skutečnosti, které vyplývají ze spisu a jsou zachyceny v rozhodnutích správních orgánů, že žalobkyně v roce 2012 nesplnila limit stanovený základními kvalitativními požadavky pro doručování poštovních zásilek, tedy že nejméně 95% poštovních zásilek vhozených do poštovních schránek musí být dodáno následující pracovní den. Sporná je naopak aplikace čl. 40 odst. 6 Listiny.

Soud předně připomíná, že trestání za správní delikty musí podléhat stejnému režimu jako trestání za trestné činy a v tom smyslu je třeba vykládat všechny záruky, které se podle vnitrostátního práva poskytují obviněnému z trestného činu; mezi ně přitom patří i čl. 40 odst. 6 Listiny (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, č. j. 6 A 126/2002-27, č. 461/2005 Sb., všechna rozhodnutí správních soudů jsou dostupná na: www.nssoud.cz). Výkladem uvedeného článku se zabýval Ústavní soud již v nálezu ze dne 22. 1. 2001, sp. zn. IV. ÚS 158/2000 (všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na: <http://nalus.usoud.cz/>). Ústavní soud předně rekapituloval judikaturu obecných soudů, že „[p]odle dosavadní ustálené judikatury obecných soudů, týkající se časové působnosti trestního zákona, je rozhodujícím kritériem pro posouzení otázky, zda použití pozdějšího zákona by bylo pro pachatele příznivější, celkový výsledek z hlediska trestnosti, jehož by bylo při aplikaci toho či onoho zákona dosaženo, s přihlédnutím ke všem právně rozhodným okolnostem konkrétního případu (NS ČR 3 To 48/90), resp. závěr, že použití nového práva je pro pachatele příznivější tehdy, jestliže jeho ustanovení posuzována jako celek skýtají výsledek příznivější, než právo dřívější (R 73/1951, R 76/1951)“. Dále pak sám dodal, že „[t]restnost pachatele je důsledkem jeho trestní odpovědnosti. Základem trestní odpovědnosti je pachatelovo deliktní jednání, jež naplňuje po materiální i formální stránce skutkovou podstatu trestného činu. Jednání, za které pachatel může být uznán vinným a uložen mu trest, tedy musí být posouzeno podle souhrnu všech trestněprávních norem, které jsou relevantní pro výrok o vině a o trestu. Podle toho, zda souhrn takovýchto norem podle pozdějšího zákona je ve srovnání se souhrnem norem dřívějšího zákona, je jako celek pro pachatele příznivější, či nikoliv, lze rozhodnout o aplikaci pozdějšího zákona“ (významné pasáže zvýraznil zdejší soud, pozn.). Z uvedených úvah zdejší soud dovodil, že pro aplikaci čl. 40 odst. 6 Listiny a posuzování trestnosti činu je nutné posoudit všechny relevantní normy a okolnosti, které ve svém souhrnu utváří skutkovou podstatu správního deliktu, jenž je obviněnému vytýkán.

V nyní posuzovaném případě byla žalobkyně uznána vinou ze spáchání správního deliktu porušení základních kvalitativních požadavků, které jsou součástí poštovní povinnosti [§ 33 odst. 1 písm. a) poštovního zákona]. Skutková podstata uvedeného správní deliktu byla do 31. 12. 2012 dána právní povinností [§ 33 odst. 1 písm. a) poštovního zákona ve spojení se základními kvalitativními požadavky, které byly přílohou rozhodnutí o poštovní licenci ze dne 5. 12. 2008, č. j. 76 026/2008-608]. Od 1. 1. 2013 byla skutková podstata dána právní povinností [§ 33 odst. 1 písm. a) poštovního zákona ve spojení se základními kvalitativními požadavky, které jsou stanoveny v § 14 až 27 poštovní vyhlášky].

Skutková podstata popsání správního deliktu je v obou případech odkazující právní normou, tedy její konkrétní znaky neobsahuje samotný poštovní zákon, ale jsou obsaženy

v základních kvalitativních požadavcích, které byly do 31. 12. 2012 součástí poštovní licence a od 1. 1. 2013 obsaženy v poštovní vyhlášce. Jinými slovy, samotná skutková podstata správního deliktu v poštovním zákoně není dostatečně konkrétní na to, aby bylo možné podle ní kvalifikovat určité jednání jako správní delikt.

Jakkoli skutkové podstaty správních deliktů musí být stanoveny zákonem, není vyloučeno, aby jejich znaky byly konkretizovány jiným pramenem. To potvrzuje i doktrína: *Skutkové podstaty správních deliktů musí být upraveny zákonem, nikoli předpisem nižší právní síly (to nevylučuje, že některé znaky skutkové podstaty mohou být konkretizovány prováděcím právním předpisem, event. též dalšími formami činnosti správního orgánu)* – Mates, P. a kol., *Základy správního práva trestního*, 4. vydání, Praha 2008, s. 139.

Je tedy možné, aby skutková podstata byla konkretizována v prováděcím právním předpisu – zde poštovní vyhláška (nové právo), i v jiné formě činnosti správního orgánu – zde rozhodnutí o udělení licence (staré právo).

S ohledem na citovanou judikaturu a na právě rozebranou možnost konkretizace skutkové podstaty správního deliktu podzákonnými právními předpisy i jinými formami činnosti správních orgánů dospěl soud k závěru, že při srovnávání první právní úpravy účinné do 31. 12. 2012 a druhé účinné od 1. 1. 2013 bylo nutné pro aplikaci čl. 40 odst. 6 věty druhé Listiny posuzovat skutkovou podstatu správního deliktu při hodnocení *trestnosti* vytýkaného činu žalobkyně jako celek, tedy včetně všech odkazovaných norem a dalších okolností (tj. včetně všech jejích konkretizací). Do 31. 12. 2012 byla nedílnou součástí skutkové podstaty daného správního deliktu příslušná část rozhodnutí o poštovní licenci a od 1. 1. 2013 je nedílnou součástí skutkové podstaty správního deliktu příslušné ustanovení poštovní vyhlášky.

Tomu, že čl. 40 odst. 6 Listiny nelze vykládat tak textualisticky, jak činí žalovaný s odkazem na to, že příslušné ustanovení zákona se nezměnilo a i po 1. 1. 2013 je jeho dikce stejná, svědčí trestněprávní doktrína: *Při rozhodování o tom, které posuzování je pro pachatele příznivější, se nelze omezovat na srovnávání trestních sazeb, ale je třeba konkrétní případ předběžně posoudit podle všech ustanovení starého a nového práva a pak se zřetelem ke všem ustanovením o podmínkách trestní odpovědnosti (též k důvodům jejího zániku) a trestu (též k možnosti podmíněného odsouzení, upuštění od potrestání atd.) uvážit, co je příznivější* (Novotný, O., Dolenský, A., Jelínek, J., Vanduchová, M., *Trestní právo hmotné, I. Obecná část*, 3. přepracované vydání, Praha 1997, s. 38).

Z citované odborné literatury plyne, že při aplikaci čl. 40 odst. 6 Listiny se nelze omezit na porovnání zákonů, ale na srovnání „starého a nového práva“, a to se zřetelem ke všem podmínkám trestní odpovědnosti.

Lze shrnout, že zdejší soud zastává názor, že není podstatné, zda základní kvalitativní požadavky poštovních služeb byly součástí poštovní licence nebo poštovní vyhlášky. Z povahy poštovní licence upravené v § 22 poštovního zákona, ve znění účinném do 31. 12. 2012, bezesporu vyplývá, že se jedná o autoritativní rozhodnutí orgánu veřejné správy nejen o veřejných subjektivních právech, ale stanoví se jím žadateli o poštovní licenci řada povinností. Nejedná se tedy o smluvní závazek, jehož obsah by byl dán na základě domluvy žalovaného a žalobkyně ani o akt upravující jen oprávnění žadatele. Od 1. 1. 2013 došlo pouze ke změně právní formy vyhlášení základních kvalitativních požadavků, tedy žalovaný nově namísto vydávání individuálních rozhodnutí reguluje dle § 41 ve spojení s § 3 odst. 3 poštovního zákona

základní kvalitativní požadavky prostřednictvím normativního právního aktu – poštovní vyhlášky. V obou případech se jedná pouze o otázku právně-technického řešení formy, v jaké jsou vydány základní kvalitativní požadavky poštovních služeb. Přitom je nutné nezapomenout, že dle čl. 39 Listiny jen zákon může stanovit, které jednání je trestné a jaký trest je možné za jeho spáchání uložit (*nulla poena sine lege, nullum crimen sine lege*). Je proto vyloučeno, aby právně-technické otázky na úrovni podzákonného práva mohly vyloučit aplikaci ústavního práva zakotveného v čl. 40 odst. 6 Listiny. Pokud skutková podstata správního deliktu obsahuje odkaz na povinnosti stanovené individuálním správním aktem, je tento akt integrální součástí skutkové podstaty, skutkovou podstatu konkretizuje. Bez této konkretizace je skutková podstata neaplikovatelná. Při použití čl. 40 odst. 6 Listiny proto nelze dospět k problému, na nějž poukazuje žalovaný, že nelze porovnat obsahově shodné správní delikty, jejichž skutkové podstaty jsou jednou tvořeny kombinací právního předpisu a individuálního správního aktu a jindy jsou jejich skutkové podstaty tvořeny toliko právními předpisy.

Soud proto nesouhlasí s názorem žalovaného, že nelze porovnávat povinnosti stanovené poštovní licencí a poštovní vyhláškou. V obou případech se jedná pouze o právně-technické řešení stejného cíle – vymezení základních kvalitativních požadavků poštovních služeb. Soud nezpochybňuje tvrzení žalovaného, že rozhodnutí o poštovní licenci bylo pravomocné a vykonatelné. Stejně tak ale své právní účinky mají i zákony obsahující skutkové podstaty správních deliktů, které byly účinné v době spáchání určitého protiprávního činu, ačkoli nejsou později dle čl. 40 odst. 6 věty druhé Listiny aplikovány, protože v době posuzování činu jsou již účinné zákony, které obsahují pro obviněného příznivější právní úpravu.

Ze všech výše uvedených důvodů dospěl soud k závěru, že správní orgány nesprávně aplikovaly čl. 40 odst. 6 Listiny, pokud neposuzovaly *trestnost* činu žalované i v kontextu právní úpravy účinné od 1. 1. 2013, tedy v kontextu základních kvalitativních požadavků vymezených v poštovní vyhlášce; soud proto shledal námitku důvodnou. Vzhledem k tomu, že žalobkyně dodala 93,23 % poštovních zásilek následující pracovní den po vložení do schránky, její jednání nelze považovat ve znění právní úpravy účinné od 1. 1. 2013 za správní delikt (srov. § 22 odst. 1 poštovní vyhlášky, který stanoví 92% hranici).

Jelikož jednání žalobkyně není možné hodnotit jako trestné, soud se dále nezabýval otázkami rozsahu a následků protiprávního jednání a přiměřeností uložené pokuty.

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

Soud uvážil, že žaloba je důvodná (§ 78 odst. 1 s. ř. s.), a proto napadené rozhodnutí zrušil, a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.), ve kterém je žalovaný vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

Protože jednání žalobkyně není správním deliktem, soud dle § 78 odst. 3 s. ř. s. s ohledem na ekonomii řízení zrušil rozhodnutí správních orgánů obou stupňů.

O nákladech řízení soud rozhodl dle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně

vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. V řízení měla plný úspěch žalobkyně. Náklady, které jí soud přiznal, tvoří soudní poplatek zaplacený ve výši 3 000 Kč.

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 § 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 27. června 2016

JUDr. Ludmila Sandnerová, v.r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení: Hrůzová, DiS.