



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Jana Vyklického a JUDr. Jaroslava Vlašína, v právní věci žalobkyně: **Česká pošta, s. p.**, se sídlem Praha 1, Politických vězňů 909/4, zastoupena JUDr. Jiřím Stránským, advokátem se sídlem Praha 9, Jandova 8, proti žalovanému: **Český telekomunikační úřad**, se sídlem Praha 9, Sokolovská 219, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 3. 4. 2014, č. j. 7A 136/2010 – 54,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalovaný **j e p o v i n e n** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 4.114 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku, k rukám zástupce žalobkyně JUDr. Jiřího Stránského.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím ze dne 22. 6. 2010, č. j. 23 316/2009 - 603 (dále „rozhodnutí o rozkladu“) předseda Rady Českého telekomunikačního úřadu zamítl rozklad žalobkyně proti prvoinstančnímu rozhodnutí Českého telekomunikačního úřadu (dále „stěžovatel“) ze dne 11. 2. 2009, č. j. 112 228/2008 - 608, kterým byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 1.300.000 Kč za správní delikt podle § 37a odst. 2 písm. a) zákona č. 29/2000 Sb., o poštovních službách, ve znění pozdějších předpisů (dále „zákon o poštovních službách“). Tohoto správního deliktu se žalobkyně měla dopustit tím, že neplnila poštovní povinnost v souladu s ustanovením § 33 odst. 1 písm. a) zákona o poštovních službách, neboť ve IV. čtvrtletí roku 2007 nedosáhla výsledku stanoveného v § 24 odst. 3 základních kvalitativních požadavků (příloha č. 2 rozhodnutí o udělení poštovní licence ze dne 24. 11. 2005 – pozn.

NSS), konkrétně nedosáhla při měření přepravních dob výsledku nejméně 90 % poštovních zásilek dodaných následující pracovní den.

Rozhodnutí o rozkladu napadla žalobkyně žalobou podanou k Městskému soudu v Praze (dále „městský soud“). Městský soud zrušil rozhodnutí o rozkladu i rozhodnutí prvoinstanční a stěžovateli uložil zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 11.922 Kč.

Městský soud uvedl, že § 24 odst. 3 základních kvalitativních požadavků odkazuje na měření přepravních dob podle normy EN 13850 a stanoví, že při tomto měření musí podnik dosáhnout výsledku nejméně 90 % poštovních zásilek dodaných následující pracovní den. Podle čl. 4. 1. uvedené normy musí měřicí systém poskytnout jeden roční údaj pro každou oblast studia. Oblastí studia se podle čl. 3. 2. 7 rozumí celkový tok zásilek mezi definovanými poštovními oblastmi. Podle čl. 4. 2. 2 musí být měřicí systém spojitý a musí zahrnovat všechny měsíce, týdny a dny roku v souladu s definicí měřicí jednotky. Dále musí zahrnovat všechna období roku, jakož i období Vánoc, Velikonoc a letních dovolených. Podle čl. 5. 6. 3 vnitrostátní měřicí systém musí pro oblast studia poskytnout jeden roční výsledek pro celkovou kvalitu služby přepravní doby.

Z uvedeného městský soud dovodil, že měření přepravních dob podle citované normy musí být spojité, zahrnující všechna období roku, a poskytovat jeden roční výsledek. Zároveň poznamenal, že norma EN 13850 + A1, na kterou poukazuje stěžovatel, stanoví shodný mechanismus měření přepravní doby. Proto správním deliktem (porušením § 24 odst. 3 základních kvalitativních požadavků) nemůže být nedodržení devadesátiprocentního limitu poštovních zásilek dodaných následující pracovní den, byl-li tento podíl zjištěn na základě výsledků čtvrtletního měření a nikoliv spojitého měření, zahrnujícího všechna období roku a poskytujícího jeden roční výsledek. Vytykávané jednání tedy není správním deliktem.

Městský soud neshledal důvodnou námitku žalobkyně, že míra neurčitosti aplikované normy je natolik zásadní, že na jejím základě nelze realizovat správním trestání. Dalšími žalobními námitkami se nezabýval, neboť dospěl k závěru, že jednání, za něž byla žalobkyně sankcionována, není správním deliktem.

Tento rozsudek městského soudu napadl stěžovatel kasační stížností z důvodu podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále „s. ř. s.“).

Podle názoru stěžovatele městský soud nesprávně posoudil právní otázku, zda podle § 24 odst. 3 základních kvalitativních požadavků, vtělených do rozhodnutí o udělení poštovní licence, musí žalobkyně dosáhnout výsledku nejméně 90 % poštovních zásilek dodaných následující pracovní den za období jednoho kalendářního roku při jednom souhrnném spojitém měření, zahrnujícím všechna období roku s jedním ročním výsledkem, nebo zda musí žalobkyně dosáhnout uvedeného výsledku při každém měření přepravních dob, tedy při každém čtvrtletním měření, jež ve svém souhrnu odpovídá požadavkům normy EN 13850, neboť poskytuje jeden roční výsledek za všechna období roku.

pokračování

Stěžovatel uvedl, že povinnost dosáhnout výsledku nejméně 90 % poštovních zásilek dodaných následující pracovní den je stanovena v § 24 odst. 3 základních kvalitativních požadavků poštovní licence udělené rozhodnutím stěžovatele ze dne 24. 11. 2005, č. j. 40106/05 - 608, na období od 1. 1. 2006 do 31. 12. 2008. Nesplnění této povinnosti je protiprávním jednáním, jež zákon sankcionuje. Použití normy EN 13850 je podle názoru stěžovatele pouze metodou zjištění relevantních údajů pro posouzení kvality služeb poskytovaných ze strany žalobkyně. Podle § 24 odst. 3 základních kvalitativních požadavků je požadovaného výsledku (dodání nejméně 90 % poštovních zásilek následující pracovní den) třeba dosáhnout při měření přepravních dob podle normy EN 13850. Z jazykového výkladu tohoto ustanovení základních kvalitativních požadavků stěžovatel dovozuje, že stanoveného výsledku je třeba dosáhnout při měření všech přepravních dob. Není tak možné dospět k závěru, že se tento ukazatel kvality poštovních služeb vztahuje pouze na výsledek za celý kalendářní rok. Toto ustanovení je podle stěžovatele třeba vykládat tak, že stanoveného výsledku musí být dosaženo při veškerém měření přepravních dob.

Stěžovatel dále argumentuje čl. 16 bodu 4 směrnice Evropského parlamentu a Rady 97/67/ES ze dne 15. 12. 1997, z něhož vyplývá, že sledování výkonu se má provádět nejméně jednou ročně. Z úvodu normy EN 13850 též podle stěžovatele vyplývá, že tato norma stanovuje řadu zásad a minimálních požadavků.

Žalobkyně od roku 1993 prováděla měření přepravních dob čtvrtletně a výsledky měření předkládala za jednotlivá čtvrtletí, stěžovatel poté zajišťoval provedení auditu těchto výsledků. Čtvrtletní měření splňuje podmínku spojitého měření (čl. 4. 2. 2. normy EN 13850) i závěr jednoho ročního údaje podle čl. 4. 1. citované normy. Tento údaj byl za období roku 2007 89,15 % poštovních zásilek dodaných následující pracovní den, takže i v tomto případě došlo k porušení stanovené povinnosti. Výsledky měření podléhaly auditu, přičemž zpráva auditora konstatuje závěr, že měření bylo provedeno v souladu s normou EN 13850. Rovněž nová norma EN 13850 (květen 2013) ve svém úvodu zásady ještě více zpřesňuje a uvádí, že regulační orgán má volnost přizpůsobit se národním podmínkám, pokud pro to norma poskytuje prostor. Je tedy v souladu s normou, pokud měření poskytne i výsledek za kratší dobu než jeden rok.

Stěžovatel dále uvádí vlastní citace z rozhodnutí o rozkladu, kde argumentoval podmínkami stanovenými v příloze F normy, konkrétně čl. F. 2. 3. (*„Předepsané úrovně přesnosti v 5.6.2. jsou založeny na znalostech a zkušenostech se sledováním kvality služby v mnoha zemích po mnoho let. Proto má být cílem těchto úrovní přesnosti u jakéhokoliv měření vnitrostátní nebo příhraniční přepravní doby. Přesto mohou za určitých podmínek existovat situace, v nichž je vhodné zmírnit tyto úrovně přesnosti. Tyto podmínky jsou: 1. Objem skutečných zásilek v dané oblasti studia je menší, než určité mezní hodnota a 2. Výsledek přepravní doby pro danou oblast studia je pod určitou mezní hodnotou*), za nichž je podle normy přípustné měřit přepravní dobu s nižší úrovní přesnosti a dovozuje, že v podmínkách České republiky lze tuto metodu použít.

Žalobkyně se ke kasační stížnosti vyjádřila podáním ze dne 22. 7. 2014, jímž navrhla kasační stížnost zamítnout. Připomněla, že stejný právní názor, jaký stěžovatel napadá, zaujal městský soud již v rozsudku ze dne 22. 8. 2012, č. j. 7 Ca 315/2008 - 60 ve skutkové a

právně totožné věci mezi stejnými účastníky řízení. Proti tomuto předchozímu rozsudku stěžovatel kasační stížností nebrojil. Žalobkyně dále uvedla, že při výkladu zastávaném stěžovatelem by mohl stěžovatel žalobkyni trestat za libovolně zvolené limity přepravních dob, které by vždy mohl zvolit tak, aby je žalobkyně nesplnila. Poukázala také na to, že stěžovatel pro období od r. 2009 již upravil základní kvalitativní požadavky tak, že období pro měření stanovených limitů přepravních dob stanovil jako roční. Žalobkyně navíc zasílala údaje o měření kvartálně nad rámec svých povinností. I kdyby tak nepostupovala, nemohla by být sankcionována. Žalobkyně dále uvedla, že pouze výsledek roční, který uvádí stěžovatel (89,15 %) by mohl být podkladem pro správní řízení. Pro tento skutek však žádné řízení zahájeno nebylo, nadto by pokuta hypoteticky uložená za tento výsledek byla jistě menší než pokuta udělená. Žalobkyně na okraj uvedla, že v i jiných evropských státech (např. v Irsku) je využíván jeden roční údaj.

K vyjádření žalobkyně podal stěžovatel repliku podáním ze dne 4. 8. 2014. Uvedl, že k upravení měření na roční došlo na žádost žalobkyně, navíc s tím, že dojde k postupnému navýšení kvalitativního ukazatele z 91 % na 95 % poštovních zásilek dodaných následující pracovní den. Čtvrtletní měření si stanovila sama žalobkyně; bylo zcela na jejím rozhodnutí, jak často bude měření provádět. V ostatním odkázal stěžovatel na obsah kasační stížnosti a setrval na svém návrhu na zrušení rozsudku městského soudu napadeného kasační stížností.

Nejvyšší správní soud se kasační stížností zabýval nejprve z hlediska splnění podmínek řízení. Ověřil, že stěžovatel je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti (§ 102 s. ř. s.). V kasační stížnosti, kterou podal včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), uplatňuje přípustný důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. V řízení o kasační stížnosti stěžovatele zastupuje pověřená zaměstnankyně s vysokoškolským právnickým vzděláním vyžadovaným zvláštními zákony pro výkon advokacie (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Kasační stížnost je tedy věcně projednatelná.

Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán jejím rozsahem a uplatněnými stížnostními důvody. Přitom neshledal vady uvedené v ust. § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Kasační stížnost není důvodná.

Nejvyšší správní soud ze správního spisu zjistil, že prvoinstančním rozhodnutím byla uložena žalobkyni sankce (pokuta) za to, že při měření přepravních dob podle normy EN 13850 ve IV. čtvrtletí 2007 dosáhla výsledku 86,86 % poštovních zásilek dodaných nejpozději následující pracovní den, čímž nesplnila požadavek podle § 24 odst. 3 základních kvalitativních požadavků. Tím se dopustila správního deliktu podle § 37a odst. 2 písm. a) zákona o poštovních službách, spočívajícího v tom, že poštovní povinnost byla plněna způsobem, který není v souladu s ustanovením § 33 odst. 1 písm. a) zákona o poštovních službách, podle něhož je žalobkyně povinna plnit poštovní povinnost způsobem, který je v souladu se základními kvalitativními požadavky.

Jádrem protiprávního jednání, za něž byla žalobkyně sankcionována, je tedy neplnění poštovní povinnosti v souladu se základními kvalitativními požadavky, konkrétně jejich § 24 odst. 3, a to v určitém časovém úseku roku (IV. čtvrtletí 2007). Zde

pokračování

považuje tento soud za vhodné podotknout, že podle § 22 odst. 1 písm. d) zákona o poštovních službách, ve znění účinném v době udělení licence žalobkyni, platilo, že stěžovatel stanovuje základní kvalitativní požadavky (zahrnující i rychlost plnění poštovní povinnosti) v rozhodnutí o udělení licence. Sám stěžovatel potvrdil v kasační stížnosti, že licence byla žalobkyni udělena rozhodnutím stěžovatele ze dne 24. 11. 2005, č. j. 40106/05 - 608, a to na období 1. 1. 2006 až 31. 12. 2008. V tomto rozhodnutí (jež bylo zveřejněno v poštovním věstníku č. 14/2005, dostupném na webových stránkách stěžovatele <http://www.ctu.cz/cs/download/rok-2005/postovni-vestnik-14-2005-1137405649.pdf>) je ve výroku III. uvedeno, že základní kvalitativní požadavky se stanovují v příloze č. 2 uvedeného rozhodnutí. Ve výroku IV. b) 3. rozhodnutí o udělení licence je pak stanoveno, že žalobkyně je povinna zajišťovat měření přepravních dob podle normy EN 13850. Ustanovení § 24 odst. 3 základních kvalitativních požadavků (příloha č. 2 rozhodnutí) stanoví, že „[p]ři měření přepravních dob podle normy EN 13850 musí podnik dosáhnout výsledku nejméně 90% poštovních zásilek dodaných následující pracovní den“.

Uvedenou skutečnost je třeba interpretovat tak, že pro období celého roku 2007 byly pro plnění povinností žalobkyně závazné základní kvalitativní požadavky stanovené rozhodnutím o udělení licence a toto rozhodnutí o udělení licence stanovovalo povinnost zajišťovat měření přepravní doby podle normy EN 13850. Rozhodující tedy je, jak je způsob měření stanoven citovanou normou.

Zde Nejvyšší správní soud ve shodě s městským soudem uvádí, že podle čl. 4. 1. normy EN 13850 platí, že „[m]ěřicí systém musí pro každou příslušnou oblast studia poskytnout jeden roční údaj“. Podle čl. 4. 2. 2 citované normy „[m]ěřicí systém musí být spojitý. Musí zahrnovat všechny měsíce, týdny a dny roku v souladu s definicí měřicí jednotky. Musí zahrnout všechna období roku, jakož i období Vánoc, Velikonoc a letních dovolených.“ Podle čl. 5. 6. 3 „[v]nitrostátní měřicí systém musí pro oblast studia poskytnout jeden roční výsledek pro celkovou kvalitu služby přepravní doby“. Z toho vyplývá, že uvedená norma výslovně pokládá za ukazatele kvality poštovní služby celkově jeden roční údaj s tím, že navíc výslovně uvádí, že měřicí systém musí být spojitý a zahrnovat všechna období roku včetně Vánoc, Velikonoc a letních dovolených. Tento požadavek je logický. Je totiž všeobecně známou skutečností, že poštovní služby nejsou rovnoměrně vytížené v průběhu celého kalendářního roku. Naopak velký nápor zásilek lze tradičně očekávat například v období Vánoc. Pokud by tedy měření nemuselo zahrnovat všechna období roku a poskytnout jeden roční údaj, lze z logiky věci dovodit, že by nebylo objektivní a mohlo by být zkresleno volbou rozhodného období jak ve prospěch držitele poštovní licence, tak v jeho neprospěch.

Oproti tomu výklad stěžovatele, který interpretuje § 24 odst. 3 základních kvalitativních požadavků a citovanou normu EN 13850 tak, že žalobkyně byla povinna splňovat stanovený limit zásilek dodaných následující pracovní den při každém čtvrtletním měření (teoreticky vzato kdykoli by byla kontrola prováděna) s tím, že ve svém souhrnu tato měření poskytnou jeden roční údaj, neodpovídá udělené poštovní licenci ani smyslu uvedené normy. Žalobce by nemohl být trestán za nedodržení kvality poštovních služeb jen v určitém období roku proto, že to norma EN 1380 neumožňuje a stěžovatel by nemohl normou definovaný požadavek na základě jednoho dílčího měření vůbec konstatovat.

V každém případě platí shora uvedený závěr, že dílčí údaj měření kvality poštovních služeb (jen za určité období roku) sám o sobě není způsobilý naplnit požadavek normy EN 13580 (ani její následné verze EN 13580+A1) spojitěho měření přepravních dob, zahrnující všechna období roku, a poskytující jeden roční výsledek. Takový dílčí údaj proto nemůže být ani způsobilý založit odpovědnost žalobkyně na uvedený správní delikt. Na tom nic nemění ani argumentace stěžovatele, že celkové výsledky měření u žalobkyně stejně za rok 2007 nedosahují limitu požadovaného základními kvalitativními požadavky. Takové vymezení deliktního jednání totiž zcela zjevně nebylo předmětem správního řízení v projednávané věci.

Při interpretaci podmínek stanovených rozhodnutím o udělení licence a základními kvalitativními požadavky není možné vycházet z normy EN 13850+1 ve znění platném od května 2013, protože tato norma v době přepokládaného spáchání deliktu ještě ani nebyla vydána. Podle názoru Nejvyššího správního soudu nemůže být v projednávané věci relevantní ani argumentace stěžovatele „přílohou F“, neboť norma EN 13850 v době udělení poštovní licence žalobkyni (rok 2005) žádnou přílohu „F“ neobsahovala. Ta byla obsažena až v normě EN 13850+A1, kterou byla původní norma EN 13850 nahrazena od prosince 2007. Na normu EN 13850+A1 však podmínky rozhodnutí o udělení licence ani základní kvalitativní požadavky v rozhodné době neodkazovaly a nestalo se tak ani později. Kromě toho nemohl Nejvyšší správní soud přehlédnout, že také příloha „F“ zmíněné normy pracuje se stejným, tedy ročním obdobím hodnocení kvality poštovních služeb. K tomu je ovšem třeba dodat, že smyslem přílohy „F“ normy EN 13580 bylo zavedení možnosti určitým způsobem kategorizovat toky zásilek (F. 1), a to umožněním ekonomického měření většího počtu toků zásilek z širšího rozsahu území. Roční období měření (F. 2. 1.) zůstalo zachováno („*Měřicí systém musí poskytnout...jeden roční údaj*“).

Stěžovatel argumentoval též čl. 16 směrnice Evropského parlamentu a Rady 97/67/ES ze dne 15. 12. 1997. Lze souhlasit s tím, že uvedené ustanovení zakotvuje určité časové rozpětí sledování výkonu poštovních služeb („*nejméně jednou za rok*“), avšak právě z tohoto vymezení norma EN 13850 nijak nevybočuje. Z úvodu normy EN 13850 též podle stěžovatele vyplývá, že stanovuje řadu zásad a minimálních požadavků. Ve vztahu k časovému rozpětí měření a relevanci výsledného údaje tomu tak ovšem není. Nelze přehlédnout, že normy EN 13580, a EN 13580+A1, představují český překlad norem, k jejichž vypracování byl zmocněn Evropský výbor pro normalizaci (článek 20 kapitoly 7 směrnice Evropského parlamentu a Rady 97/67/ES ze dne 15. 12. 1997), které byly do českého prostředí přímo transponovány. Proto také není důvod se domnívat, že by tyto normy vybočovaly z hranic určených vlastní směrnicí. Směrnice rozhodně nepředpokládá provádění kontrol v menším časovém rozsahu, než jedenkrát ročně, a rozhodnutí o udělení poštovní licence žalobci, vycházející z normy EN 13580 předepisuje verifikaci dodržení kvality poštovních služeb, vycházející rovněž z jednoho ročního údaje. To by bylo možné dosáhnout případně i průměrem dílčích hodnot za jednotlivá čtvrtletí roku, avšak údaj za jediné čtvrtletí dostatečný podklad pro postih za správní delikt dle § 37a odst. 2 písm. a) zákona o poštovních službách, ve znění platném v rozhodné době („*neplní poštovní povinnost nebo ji plní způsobem, který není v souladu s § 33*“), rozhodně neposkytuje.

pokračování

Určitá abstraktní argumentace stěžovatele snahou o průběžné zajištění kvality poštovních služeb není v žádném rozporu s praxí poskytovatelů poštovních služeb, neboť objektivně a logicky je systém sledování kvality nastaven tak, aby zohlednil proměnlivé podmínky poskytování poštovních služeb v různých obdobích a za různých podmínek roku.

Lze tedy uzavřít, že kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. nebyl dán. Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost jako nedůvodnou a jako takovou ji dle § 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s. zamítl.

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, proto mu právo na náhradu nákladů nenáleží. Naopak žalobkyně byla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, proto jí zdejší soud náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti přiznal. Žalobkyně v podání ze dne 26. 5. 2014 uvedla, že je v řízení zastoupena advokátem a požaduje tedy jako náhradu nákladů řízení odměnu advokáta dle vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif, ve znění pozdějších předpisů (dále „advokátní tarif“), tedy za každý úkon právní služby včetně režijního paušálu 3.400 Kč a DPH. Zástupce žalobkyně současně doložil osvědčení o registraci k DPH. Nejvyšší správní soud ze spisu zjistil, že zástupce žalobkyně ve věci učinil jeden úkon právní služby ve smyslu § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu, a to vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 22. 7. 2014. Za tento úkon právní služby náleží 3.100 Kč jako odměna za jeden úkon právní služby [§ 6 odst. 1, § 7 bod 5, § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu] a 300 Kč jako náhrada hotových výdajů (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Po zvýšení o DPH tedy činí celkově odměna za právní služby zástupce žalobkyně 4.114 Kč. Zdejší soud proto přiznal žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 4.114 Kč a žalovanému uložil povinnost zaplatit tuto náhradu nákladů řízení k rukám zástupce žalobkyně, a to do 30 dnů od nabytí právní moci tohoto rozsudku.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 29. ledna 2015

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu