

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Filipa Dienstbiera a JUDr. Josefa Baxy v právní věci žalobkyně: **Česká pošta, s. p.,** se sídlem Politických vězňů 909/4, Praha 1, proti žalovanému: **Český telekomunikační úřad**, se sídlem Sokolovská 58/219, Praha 9, o žalobě proti rozhodnutí předsedy Rady žalovaného ze dne 1. 4. 2014, č. j. ČTÚ-127 473/2013-603, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 6. 2016, č. j. 3A 68/2014 - 39,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 6. 2016, č. j. 3A 68/2014 - 39, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a řízení před krajským soudem

[1] Odbor regulace komunikačních činností a poštovních služeb Českého telekomunikačního úřadu (dále jen „úřad“) dne 4. 11. 2013 rozhodnutím č. j. ČTÚ-82 627/2013 – 610/IV potrestal žalobkyni za porušení povinnosti uvedené v § 33 odst. 1 písm. a) zákona č. 29/2000 Sb., o poštovních službách a o změně některých zákonů (zákon o poštovních službách), ve znění účinném do 31. 12. 2012. Podle § 37a odst. 2 písm. a) zákona o poštovních službách, ve znění účinném do 31. 12. 2012, jí uložil správní pokutu ve výši 1.500.000 Kč.

[2] Pochybení žalobkyně spočívalo v tom, že nedodržela povinnost stanovenou § 24 odst. 4 písm. d) základních kvalitativních požadavků, které jsou přílohou rozhodnutí o udělení poštovní licence ze dne 5. 12. 2008, č. j. 76 026/2008-608, ve znění účinném do 31. 12. 2012 (dále jen „rozhodnutí o udělení poštovní licence“). Při měření přepravních

dob poštovních zásilek vložených do poštovních schránek podle normy EN 13850 za kalendářní rok 2012 dosáhla žalobkyně hranice 93,23 %, přičemž musela dosáhnout hranice alespoň 95 % poštovních zásilek dodaných následující pracovní den.

[3] Žalobkyně se proti rozhodnutí úřadu odvolala k předsedovi rady Českého telekomunikačního úřadu (dále jen „předseda rady“). Ten rozhodnutí úřadu dne 1. 4. 2014 v záhlaví specifikovaným rozhodnutím potvrdil.

[4] Žalobkyně napadla rozhodnutí předsedy rady u Městského soudu v Praze, který je shora uvedeným rozsudkem zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Městský soud žalovanému vytkl, že chybně posoudil otázku časové působnosti právní úpravy a neužil právní úpravy pro žalobkyni příznivější, čehož se ostatně žalobkyně domáhala již v řízení před správními orgány. Dospěl k závěru, 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 patří i čl. 40 odst. 6 Listiny, který nelze vykládat ryze textualisticky. Správní orgány proto svá rozhodnutí podle městského soudu zatížily vadou nezákonnosti.

II. Kasační stížnosti žalovaného

[5] Žalovaný (dále též „stěžovatel“) brojí proti rozsudku městského soudu kasační stížností z důvodů, které podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Soud podle něj nesprávně aplikoval čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod.

[6] Stěžovatel nesouhlasí s názorem městského soudu, podle nějž není pro aplikaci čl. 40 odst. 6 Listiny rozhodné, zda zákonnou povinnost konkretizuje individuální správní akt [v tomto případě § 24 odst. 4 písm. d) rozhodnutí o udělení poštovní licence] nebo podzákonný právní předpis (§ 22 odst. 1 vyhlášky č. 464/2012 Sb.).

[7] Stěžovatel je přesvědčen, že skutková podstata předmětného správního deliktu je plně aplikovatelná ve své čisté zákonné podobě. Stěžovatel se domnívá, že povinnost plnit poštovní služby způsobem, který je v souladu s potřebami veřejnosti a se základními kvalitativními požadavky, zůstává pro žalobkyni jakožto držitelku licence zachována, protože byla rozhodnutím o udělení licence upravena konkrétně pro roky 2009 až 2012.

[8] Na podporu svých tvrzení stěžovatel uvádí, že hodnota ukazatelů jednotlivých povinností stanovených poštovní licencí byla stanovena individuálně s ohledem na výsledky, kterých žalobkyně dosahovala v předchozích letech, a proto věc nemá být posuzována podle pozdější právní úpravy.

[9] Stěžovatel tak byl toho názoru, že takto uložená povinnost nemohla být následně změněna vydáním vyhlášky č. 464/2012 Sb. Tato nová právní úprava představuje významnou koncepční změnu, neboť zatímco pro období do 31. 12. 2012 byly požadavky na její činnost stanoveny individuálně správním rozhodnutím, počínaje 1. lednem 2013 jsou tyto požadavky pro všechny poskytovatele poštovních služeb stanoveny právním předpisem – touto vyhláškou. Nová právní úprava však nemá vliv na posuzování dříve stanovených povinností do 31. 12. 2012.

[10] Pro případ, že by se Nejvyšší správní soud neztotožnil s první kasační námitkou, stěžovatel dále namítá nepřezkoumatelnost rozhodnutí městského soudu ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Městský soud se podle něj nevypořádal důsledky popsané koncepční změny právní úpravy a nezabýval se ani otázkou dopadů aplikace čl. 40 odst. 6 Listiny na oblast regulovaného trhu. V tomto případě by pak podle stěžovatele prakticky došlo k vyloučení možnosti postihnout jednotlivé subjekty za nesplnění povinnosti a *ad absurdum* by regulátor nemohl zmírnit dosavadní právní úpravu, aniž by tak nedošlo k zániku trestní odpovědnosti za nedodržení povinností stanovených subjektům působícím na trhu poštovních služeb.

[11] Stěžovatel je toho názoru, že regulační pravidla nelze zahrnovat do trestněprávní normy, stejně jako na ně nelze formalisticky aplikovat trestněprávní zásady. Takový postup by byl podle něj zcela v rozporu se smyslem a účelem regulace jako takové, a to i s ohledem na předvídatelnost a transparentnost regulace.

III. Vyjádření žalobkyně

[12] Žalobkyně nesouhlasí s názorem stěžovatele, že regulační pravidla nelze zahrnovat pod působnost čl. 40 odst. 6 Listiny. Naopak je přesvědčena, že se zásada zakotvená v čl. 40 odst. 6 Listiny se uplatní, a že její jednání není správním deliktem.

[13] Žalobkyně rovněž tvrdí, že v projednávaném případě je relevantní § 33 poštovního zákona, který se ve znění účinném před i po 31. 12. 2012 nezměnil a je jen blanketní normou, kterou nelze aplikovat samu o sobě, jak tvrdil stěžovatel, neboť přímo nestanoví konkrétní povinnost. Tu stanovilo do 31. 12. 2012 rozhodnutí o udělení poštovní licence a od 1. 1. 2013 je upravena vyhláškou.

[14] Protože vyhláška č. 464/2012 Sb. konkretizuje povinnost žalobkyně na dosažení alespoň 92 %, je nová právní úprava pro žalobkyni příznivější, a proto jí má být dle žalobkyně užito pro rozhodnutí v této věci.

[15] Koncepčnost změny právní úpravy označuje za irelevantní pro rozhodnutí v této věci a navrhuje kasační stížnost zamítnout.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[16] Kasační stížnost je přípustná. Důvodnost kasační stížnosti soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[17] Stěžovatel se pro případ, že by Nejvyšší správní soud nevyhověl jeho klíčové kasační námitce, domáhal rovněž vyslovení nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Otázkou přezkoumatelnosti rozhodnutí městského soudu by se Nejvyšší správní soud musel zabývat podle § 109 odst. 4 s. ř. s. z úřední povinnosti i bez výslovné námitky stěžovatele. Vlastní přezkum rozhodnutí je totiž možný pouze za předpokladu, že napadené rozhodnutí je

srozumitelné a vychází z relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč městský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí.

[18] Již ze samotné formulace stěžovatelovy kasační námitky je zřejmé, že se ani on sám nedomnívá, že by rozsudek městského soudu trpěl nedostatkem důvodů. Jejím skutečným obsahem je nesouhlas stěžovatele s právními závěry, k nimž městský soud dospěl. Městský soud se vypořádal se všemi žalobními námitkami, jednotlivě je posoudil a v dostatečném rozsahu zdůvodnil své závěry. Argumentaci, kterou stěžovatel v kasační stížnosti předestřel, napadený rozsudek opomíjí právě z důvodu, že soud dospěl k odlišnému závěru. Správnost závěrů městského soudu je předmětem dalšího přezkumu kasačním soudem. Námitka nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku však není důvodná.

[19] Jádro stěžovatelovy kasační argumentace spočívá v nezákonnosti závěru městského soudu o aplikaci principu zákazu retroaktivity, zakotveného čl. 40 odst. 6 Listiny, v oblasti regulovaného trhu.

[20] Žalobkyně byla v nyní projednávané věci uznána vinou ze spáchání správního deliktu porušení základních kvalitativních požadavků.

[21] Podle § 33 odst. 1 písm. a) zákona o poštovních službách, v totožném znění před i po 31. 12. 2012, platí, že „[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*“.

[22] Pro nyní projednávaný případ je podstatné, že v průběhu času došlo ke změně v konkretizaci základní skutkové podstaty předmětného správního deliktu zakotveného v § 33 odst. 1 písm. a) zákona o poštovních službách.

[23] V období do 31. 12. 2012 byla skutková podstata dána právní povinností zakotvenou ve výše citovaném ustanovení ve spojení se základními kvalitativními požadavky, které byly přílohou rozhodnutí o poštovní licenci. V novém kalendářním roce, tj. od 1. 1. 2013 byla skutková podstata dána právní povinností zakotvenou v témže ustanovení zákona o poštovních službách, avšak ve spojení se základními kvalitativními požadavky, které byly nově stanoveny nikoliv přílohou správního rozhodnutí, ale ustanovením § 14 až 27 poštovní vyhlášky.

> 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*".

[24] Z výše uvedeného je patrné, že kromě změny formy stanovení povinnosti žalobkyně (konkretizace povinnosti vyhláškou namísto správního rozhodnutí), došlo rovněž k věcné změně v podílu zásilek, které byli nově všichni poskytovatelé poštovních služeb, včetně žalobkyně, od 1. 1. 2013 povinni doručit následující pracovní den po dni, ve kterém bylo učiněno podání, a to z 95 % na 92 %.

[25] Nejvyšší správní soud na tomto místě přisvědčil krajskému soudu, že v projednávaném případě není podstatné, zda základní kvalitativní požadavky poštovních služeb byly součástí poštovní licence, nebo poštovní vyhlášky. Od 1. 1. 2013 v tomto smyslu došlo pouze ke změně právní formy vyhlášení základních kvalitativních požadavků, tedy stěžovatel nově namísto vydávání individuálních rozhodnutí reguluje podle § 41 ve spojení s § 3 odst. 3 zákona o poštovních službách základní kvalitativní požadavky prostřednictvím normativního právního aktu, tj. poštovní vyhlášky. V obou případech se ovšem jedná pouze o otázku právně-technického řešení formy, v jaké jsou vydány základní kvalitativní požadavky poštovních služeb.

[26] Klíčové pro nyní projednávaný případ je, že žalobkyně byla podle přílohy rozhodnutí o udělení poštovní licence platné do 31. 12. 2012 povinna právě v roce 2012 doručit minimální objem poštovních zásilek ve výši 95 %. Jedná se o kvótu stanovenou na dané období kalendářního roku 2012.

[27] Nejvyšší správní soud si je vědom ústavního pravidla přednosti pozdější příznivější právní úpravy podmínek trestní odpovědnosti (čl. 40 odst. 6 Listiny) a ve své rozhodovací praxi jej zásadně aplikuje i pro věci správního trestání. Na projednávanou věc však toto pravidlo nedopadá.

[28] Obecné pravidlo přednosti pozdější příznivější úpravy je dáno pro případy, kdy zákonodárce v důsledku např. společenských změn nebo změny v poznání dopadů regulované činnosti přehodnotí potřebu regulace do té míry, že původně stanovenou povinnost zruší, stanoví v jiném (nižším) rozsahu, nebo alespoň sníží trest za případné porušení takové povinnosti.

[29] Nelze je však aplikovat na případy, kdy zákonodárce nebo správní orgán předem, tedy již při prvotním stanovení určité povinnosti, vymezil její rozsah cíleně pro určité konkrétní období, zatímco pro jiné období ji nestanovil vůbec nebo její rozsah vymezil odlišně (lhostejno, zda vyšší nebo nižší). To může mít svůj racionální důvod v potřebě postupného dosahování předem stanovených cílů regulace, nebo naopak pro plynulý přechod k nižší úrovni regulace. Samotná skutečnost, že *míra regulace* (stanovená pozdější úpravou pro další období) klesá, neznamená, že *pominul zájem* společnosti na úrovni regulace v rozhodném období. Tento zájem společnosti totiž nadále trvá, mj. v podobě požadavku právní jistoty regulovaných subjektů i třetích osob.

[30] Stejně tak je tomu i v nyní projednávaném případě: ani nižší míra regulace, ani právně-technická změna formy stanovení právní povinnosti nic nemění na zájmu společnosti, že v kalendářním roce 2012 měla žalobkyně skutečně doručit stanovený objem zásilek ve stanoveném čase.

[31] Aplikace pravidla přednosti pozdější příznivější úpravy tak, jak učinil krajský soud, by ve všech případech, kdy je určitá povinnost ukládána „jen" pro určité období, resp. kdy je její rozsah, uložený pro různá období, stanoven jako klesající, znamenal nevymahatelnost práva, přesněji nevymahatelnost práva trestněprávní cestou. Povinnosti by nebylo třeba plnit podle práva účinného v době jednání, pokud je zřejmé, že mohou být nebo budou vymáhány později a že pro tu dobu již nebudou stanoveny vůbec nebo v nižším rozsahu. Takový přístup by zákonodárci zcela bránil v použití výše popsané metody dynamické regulace, která může být s ohledem na požadované cíle zcela racionální a přiměřená a v některých případech dokonce nezbytná.

[32] Vzhledem k právnímu závěru usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2016, č. j. 5 As 104/2013 - 48, by navíc rozhodným okamžikem pro posouzení, zda byly naplněny podmínky deliktní odpovědnosti nebylo ani datum vydání rozhodnutí správního orgánu, ani rozhodnutí o opravném prostředku, ale až datum vyhlášení rozsudku krajského soudu o případné žalobě proti těmto rozhodnutím. S takovým časovým odstupem by už bylo prakticky vždy znemožněno vymáhání právní úpravy stanovené cíleně pro určité období.

[33] Nelze odhlédnout ani od specifické situace v projednávané věci, totiž že porušení povinnosti stanovené na jednotlivá rozhodná období – roky 2009 až 2012, bylo možno z povahy věci zjistit a sankcionovat až po jeho skončení. To by při platnosti závěru krajského soudu samo o sobě zcela znemožňovalo vymáhání kvalitativních požadavků, stanovených licencí pro jednotlivé roky její platnosti.

[34] Jakkoliv tedy představuje míra povinnosti stanovená pozdější vyhláškou pro žalobkyni příznivější normu, kterou by za rozhodné období naplnila, stanovení mírnější právní úpravy na další období na deliktní odpovědnost žalobkyně s ohledem na výše uvedené nedopadá. Krajský soud proto pochybil, pokud na případ aplikoval ústavní zásadu zákazu retroaktivity.

V. Závěr a náklady řízení o kasační stížnosti

[35] Nejvyšší správní soud proto napadený rozsudek městského soudu podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušil a věc vrátil soudu k dalšímu řízení. V něm bude podle § 110 odst. 4 s. ř. s. soud vázán vysloveným právním názorem Nejvyššího správního soudu.

[36] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 31. srpna 2017

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu