



NÁZEV MATERIÁLU	Připomínky Svazu průmyslu a dopravy ČR k Návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 29/2000 Sb., o poštovních službách a o změně některých zákonů (zákon o poštovních službách), ve znění pozdějších předpisů
Č. J.	GŘ/86/SHP/2017
DATUM ZPRACOVÁNÍ	3. listopadu 2017
KONTAKTNÍ OSOBA	Jan Šebesta
TELEFON	225 279 201
E-MAIL	jsebesta@spcr.cz

Svaz průmyslu a dopravy ČR uplatňuje zásadní a doporučující připomínky k návrhu novelizace zákona o poštovních službách (dále jen "ZPS") uvedené níže.

KONKRÉTNÍ ZÁSADNÍ PŘIPOMÍNKY

Připomínka č. 1 k § 6, odst. 4 ZPS a § 38, odst. 3 ZPS

Svaz požaduje, aby dosavadní znění § 6 odst. 4 ZPS bylo ponecháno s tím, že bude upraveno tak, aby se napříště vztahovalo jen na základní služby poskytované držitelem poštovní licence. Návazně pak navrhuje, aby byla ponechána dosavadní výše pokuty za porušení § 6 odst. 4 ZPS.

Odůvodnění:

Navrhovaná úprava (změna dosavadního § 6 odst. 4 a nově doplněný odstavec 3 v § 38) je zcela nepřijatelná a je v zásadním rozporu jak s obecnými principy tvorby zákonů, tak i s naším právním řádem.

Navrhuje se další zásadní rozšíření pravomocí ČTÚ, přestože již to předchozí bylo přinejmenším problematické. Napříště by měl ČTÚ pravomoc ukládat svým rozhodnutím povinnost upravit poštovní podmínky podle svých představ. K takovému postupu může ČTÚ přistoupit nejen z důvodu nekalých obchodních praktik, ale navíc i z důvodu klamavých nebo agresivních obchodních praktik; to ovšem nedává smysl, protože klamavá konání, klamavá opomenutí a agresivní obchodní praktiky podle § 5, § 5a a § 5b zákona o ochraně spotřebitele jsou součástí nekalých obchodních praktik podle § 4 citovaného zákona.

Lze dovodit, přestože to není v ZPS uvedeno, že pokud ČTÚ například dojde k závěru, že poštovní podmínky jsou ve smyslu § 6 ZPS neúplné, musí v rozhodnutí stanovit, jak konkrétně mají být doplněny (obdobně, kdy dle ČTÚ podmínky nejsou "srozumitelné" nebo "snadno přístupné"). Podobné zásahy státní správy do činnosti soukromých provozovatelů, jejichž činnost není věcí veřejného zájmu, jsou nepřijatelné.

Jako jediný důvod se v důvodové zprávě uvádí, že rozšíření pravomocí přinese zásadní zrychlení v dosažení nápravy. Pokud ale provozovatel chybu, na niž byl upozorněn, uzná, je zjednáání nápravy rychlejší při zachování původní úpravy. Je mnohem rychlejší zaslat výzvu k nápravě, než vést správní řízení za účelem vydání rozhodnutí. Ke "zrychlení" proto dochází pouze v případě, že provozovatel považuje názor ČTÚ za nesprávný, jinými slovy, domnívá se, že poštovní podmínky v rozporu s právními normami nejsou.

Tím dochází k neodůvodněnému posílení pravomocí ČTÚ. Provozovatel se rozhodnutí podřídit musí i v případě, kdy je zjevně nesprávné. Taková situace nastává v současnosti, kdy jsou soudy řetězově rušeny řady rozhodnutí ČTÚ o tom, co je a co není poštovní služba. Navržená úprava je zcela nevyvážená - na jedné straně posiluje pravomoci ČTÚ výhradně pro případ, že provozovatel považuje jeho názor za nesprávný, na druhé straně pak fakticky znemožňuje provozovatelům účinnou ochranu proti nesprávným rozhodnutím.

Pokud totiž vznikl o správnost názoru ČTÚ spor, podle dosavadní úpravy mohl ČTÚ uložit pokutu, provozovatel se pak mohl správním žalobou domáhat jejího zrušení. Podle nové úpravy však ani správní žaloba provozovatele účinně neochrání před důsledky případných nesprávných názorů ČTÚ. Bude totiž muset mít až do rozhodnutí soudu požadavky ČTÚ ve svých poštovních podmínkách zapracovány. Dodatečná náprava toho, že by provozovatel musel po dobu rozhodování správního soudu (v praxi se jedná o několik let) poskytovat své služby za podmínek, s nimiž nesouhlasí, již možná není. Navíc je otázkou, zda je vůbec možné, aby orgán státní správy zasahoval do poštovních podmínek, které mají být svobodným projevem vůle podnikatele (jde fakticky o období návrhu na uzavření smlouvy, přičemž se nejedná o veřejnou službu).

Není ani možné použít argument analogické úpravy v § 63 odst. 5 zákona o elektronických komunikacích. Tyto obory mají zcela odlišné právní, tržní a provozní podmínky. To, že v obou z nich vykonává dohled ČTÚ, není v žádném případě důvodem ke shodné regulaci. Pravomoci regulačního orgánu se musí řídit veřejným zájmem; musí se vycházet výhradně z toho, co je nezbytné a odůvodněné pro oblast poštovních služeb.

Jde tak jen o posílení razance, s níž může ČTÚ prosazovat kroky, jejichž správnost je sporná, čemuž napomáhá i navrhované zařazení nového odstavce 3 do § 38 ZPS – razantní zvýšení dosavadní pokuty 500 tis. Kč (viz dosavadní § 37a odst. 2 písm. c) a odst. 4 písm. d) ZPS) na desetinásobek. Není přitom řádně odůvodněno, proč k vynucení úpravy poštovních podmínek nedostačuje dosavadní výše pokuty. Už vůbec není potřebné, aby regulaci, a těmto nesmyslně vysokým pokutám, podléhaly i služby soukromých provozovatelů.

Připomínka č. 2 k § 34e odst. 3 ZPS

Svaz požaduje úpravu § 34e odst. 3 a vyjasnění nesrovnalostí dle textu uvedeného níže.

Odůvodnění:

Návrh vychází z představy, že o souhlas Evropské komise s poskytnutím státní podpory ve formě čistých nákladů bude ČTÚ žádat v průběhu prvoinstančního správního řízení o výši čistých nákladů, což ale není možné. O posouzení souladu poskytnutí státní podpory s právní úpravou EU lze žádat až poté, co bude její výše definitivně stanovena – až po nabytí právní moci. Není to možné i proto, že výše čistých nákladů může být ještě po vyjádření Komise upravena, a to jak v prvoinstančním řízení, tak v rámci řízení o rozkladu.

Toto ustanovení vůbec neřeší čisté náklady za rok 2015, o nichž již bylo v prvoinstančním řízení rozhodnuto.

Výplatu prostředků nelze vázat na fakt, zda se před Komisí vede či nevede řízení ve věci veřejné podpory. Takové řízení navíc dosud nebylo podle dostupných informací zahájeno (probíhá zatím jen tzv. prenotifikace, která však není oficiálním řízením).

Výplatu je nutno podmínit souladem s právní úpravou EU. Pro dosažení souladu s článkem 108 SFEU jsou podle výše částky stanoveny různé režimy, mj. i předchozí schválení Komisí. Soulad je třeba zajistit v ZPS tím způsobem, že rozhodnutí o výši čistých nákladů nabude právní moci, do doby splnění podmínek platných podle právní úpravy EU pro daný případ dovolujících poskytnout státní podporu, k výplatě se nepřistoupí.

Tento správný postup byl ostatně zvolen v čl. III bod 2 návrhu pro případ, že se jedná o čisté náklady za rok 2013 a 2014. Pro čisté náklady za jiné roky však již byl z nejasných důvodů zvolen postup nevyhovující.

V ZPS navíc musí být řešena situace, v níž Komise označí státní podporu za přípustnou a kde tak musí být již pravomocná správní rozhodnutí o výši čistých nákladů ze zákona zrušena tak, aby se mohlo o téže věci rozhodnout znovu, již v souladu s právní úpravou EU (např. odmítnutí tzv. notifikace Komisí z důvodu, že částka byla stanovena v příliš vysoké výši). S tím však dosavadní znění ZPS ani novelizace vůbec nepočítají.

Připomínka č. 3 k čl. III bodu 1

Svaz doporučuje, aby byl čl. III bod 1 z návrhu zákona vyškrtnut. Ustanovení může vzbuzovat dojem, že zastiňuje řízení ČTÚ o stanovení procentních podílů výnosů jako odvodu do tzv. kompenzačního fondu, které mělo být ze strany ČTÚ již zastaveno.

Odůvodnění:

Řízení o stanovení procentních podílů výnosů za poskytování poštovních služeb a zahraničních poštovních služeb jednotlivých plátců na celkových výnosech za poskytování poštovních služeb týkající se čistých nákladů za rok 2013 bylo zahájeno dne 7. 7. 2015; později bylo přerušeno, dodnes však nebylo zastaveno. Podle návrhu pak má k jeho zastavení dojít až ze zákona dnem nabytí jeho účinnosti.

Toto řízení je poznamenáno závažnými vadami:

- a) při zahájení řízení byli mezi plátce nesprávně zařazeni podnikatelé, kteří neprovozují poštovní služby, a tedy nemohou být plátcí do fondu, což bylo mezitím potvrzeno již několika soudy,
- b) řízení bylo zahájeno v rozporu s právní úpravou EU (neboť bylo zahájeno bez toho, že by státní podpora ve formě výplaty čistých nákladů byla nejprve notifikována Evropskou komisí; k tomu navíc dodnes nedošlo),
- c) řízení bylo zahájeno zbytečně, protože pro rozpor českého ZPS s právní úpravou EU, pokud jde o vymezení okruhu plátců do vyrovnávacího fondu, bylo již v okamžiku jeho zahájení dáno, že fond nebude možno aktivovat a že tedy nebude možno příspěvky do fondu vybírat.

Vada ad a) způsobuje zmatečnost řízení, přičemž lze důvodně očekávat, že očekávanými dalšími soudními rozhodnutími bude za nesprávné označeno i zařazení většího počtu dalších účastníků mezi plátce do fondu. Řízení proto mělo být zastaveno s tím, že znovu zahájeno by bylo až poté, kdy se z rozhodnutí soudů stane zřejmým, kdo má a kdo nemá být jeho účastníkem.

V důsledku vad ad b) a c), a to každé z nich samostatně, ČTÚ vznikla výslovná povinnost tato řízení ve smyslu § 66 správního řádu zastavit. Vady, které má toto řízení, jsou přitom ještě větší, než ty, které správní řád uvádí jako standardní důvody pro zastavení řízení:

- 1) Z písmene b) vyplývá, že už samo zahájení řízení proběhlo v rozporu s právním řádem. Proto mělo být zastaveno už přede dvěma roky (poté, co byl ČTÚ upozorněn Evropskou komisí na to, že výplata čistých nákladů musí být nejprve notifikována).
- 2) Z písmene c) vyplývá, že povinnost přispívat do fondu, jež měla být v tomto řízení konkretizována, s ohledem na rozpor české právní úpravy fondu s právní úpravou EU, nejenže zanikla, ale dokonce ani nikdy nevznikla. Nejpozději poté, co se ČTÚ od Evropské komise o neslučitelnosti české právní úpravy fondu s právní úpravou EU dozvěděl, měl tedy řízení zastavit. Právo, o kterém se v řízení jedná, totiž nejenže zaniklo (viz § 66 správního řádu), toto právo dokonce ani nikdy neexistovalo.

Skutečnost, že navzdory výše uvedeným důvodům ČTÚ dodnes správní řízení nezastavil, není důvodem k tomu, aby se tak stalo ze zákona.

Jako nadbytečná považujeme i další části ustanovení, protože řeší situace, které nenastaly a ani nastat nemohou (řízení o určení podílů na trhu ohledně čistých nákladů za rok 2014 či další roky nebyla zahájena a nyní již zahájena být nemohou, výběr příspěvků do fondu nebyl vůbec zahájen a nyní již zahájen být nemůže).

Připomínka č. 4 k čl. III bodu 2

Svaz požaduje úpravu ustanovení a vyjasnění nesrovnalostí dle textu uvedeného níže.

Odůvodnění:

V ustanovení o tom, kdy budou vyplaceny čisté náklady za roky 2013 a 2014, se stanoví tři podmínky týkající se data výplaty. Toto ustanovení je však nejasné, protože se v něm stanoví podmínky:

- a) musí být dosaženo data 1. 3. příslušného kalendářního roku,
- b) částka musí být vyplacena do 90 dnů od doručení rozhodnutí Evropské komise o přípustnosti státní podpory,
- c) částka musí být vyplacena do 90 dnů od účinnosti této novely ZPS.

Současně se stanoví, že rozhoduje, který z těchto tří okamžiků nastane později. Není ovšem jasné, co se v případě ad b) a c) míní "tímto okamžikem" - den doručení rozhodnutí EK nebo uplynutí 90 dnů od tohoto dne, resp. den nabytí účinnosti novely ZPS nebo uplynutí 90 dnů od tohoto dne.

Platí-li přitom první možnost, pak v případě, že rozhodnutí EK a účinnost novely nastanou 28. 2., částka se vyplatí dne 1. 3. Pokud však nastanou 2. 3., částka se může vyplatit nejpozději až 31. 5.

KONKRÉTNÍ DOPORUČUJÍCÍ PŘIPOMÍNKY

Připomínka č. 5 k § 22 odst. 10 ZPS

Svaz požaduje, aby byl § 22 odst. 10 z návrhu zákona vyškrtnut.

Odůvodnění:

Ustanovením se zavádí institut automatického prodlužování povinností spojených s poštovní licenci. Pokud ČTÚ z jakéhokoliv důvodu neudělí poštovní licenci, která by bez přerušení navazovala na předchozí licenci

s ukončenou účinností, vytváří se právní fikce, že původní držitel je i nadále držitelem a jeho poštovní licence neskončila.

Takové pojetí je v zásadním rozporu s naším právním řádem, tím spíše, že pro navrženou úpravu není žádný objektivní důvod. V praxi může tato situace nastat ve dvou případech:

- 1) původní poštovní licence je předčasně ukončena, což se může stát v zásadě jen tehdy, pokud:
 - a) dosavadní držitel je zrušen, resp. zemře,
 - b) licence je rozhodnutím ČTÚ odňata, neboť dosavadní držitel nepodává dostatečný výkon při plnění povinností vyplývajících z licence, nebo se stal k jejich plnění nezpůsobilým;
- 2) ČTÚ nestihne udělit novou poštovní licenci včas.

Ustanovení je v případech dle čísla 1) nepoužitelné. Při odnětí licence může navíc ČTÚ přímo v rozhodnutí o odnětí stanovit, dokdy musí dosavadní držitel v plnění povinnosti pokračovat (viz § 25 písm. c) ZPS).

Jediným důvodem zůstává obava, že ČTÚ nestihne včas udělit novou poštovní licenci, což ale není důvodem k prodloužení účinnosti původní licence. ČTÚ má (s ohledem na to, že standardní doba trvání licence je 5 let) dostatek času na to, aby včas zahájil řízení o udělení nové licence. V případě, že je důvodem obava, že ČTÚ nestihne udělit včas novou poštovní licenci právě nyní, tedy do 1. 1. 2018, navržená změna situaci nevyřeší (je vyloučeno, že by tato novelizace nabyla účinnosti do konce roku 2017).

Nejzávažnějším nedostatkem je skutečnost, že ustanovení umožňuje ČTÚ, aby udělení nové poštovní licence libovolně odkládal. Dokud totiž novou licenci neudělí, původní zůstává v platnosti. V této souvislosti je třeba upozornit, že žádné ustanovení ZPS neukládá ČTÚ, aby řízení o udělení nové poštovní licence vůbec vedlo (je oprávněn, nikoliv však povinen). Nové ustanovení § 22 odst. 10 pak znamená, že k zajištění základních služeb není vůbec zapotřebí udělovat novou poštovní licenci. Taková situace je však v zásadním rozporu s čl. 4 odst. 2 Poštovní směrnice, podle něhož určení držitele poštovní licence musí podléhat pravidelnému přezkumu.

Připomínka č. 6 k § 34b odst. 7 ZPS

Svaz požaduje, aby byl § 34b odst. 7 z návrhu zákona vyškrtnut. Ustanovení je redundantní.

Odůvodnění:

Už z § 22 odst. 10 vyplývá, že původní držitel licence se považuje za aktuálního držitele poštovní licence. Ustanovení § 34b odst. 1 až 6 se tedy nepoužijí "obdobně", ale běžně - platí totiž i pro držitele poštovní licence podle § 22 odst. 10.

Vzhledem k naší doporučující připomínce č. 5, podle níž je třeba vypustit bod 2 zavádějící nový § 22 odst. 10, se navíc toto ustanovení stává bezpředmětným.

Připomínka č. 7 k § 34c odst. 2 ZPS

Svaz požaduje úpravu § 34c odst. 2 a vyjasnění nesrovnalostí dle textu uvedeného níže.

Odůvodnění:

Ustanovení se sice pokouší doplnit dosud chybějící úpravu situace více držitelů poštovní licence, ovšem nedokonalým způsobem:

- 1) Pomíjí se možnost, kterou výslovně připouští § 21 a násl. ZPS - udělení poštovní licence jen pro část území ČR. V takovém případě nová ustanovení nedávají ekonomický smysl.
- 2) Věta třetí nedává smysl v případech, kdy držitelé poštovní licence nejsou novými držiteli (smysl by dávalo předběžné čisté náklady rozdělovat podle výše jejich předchozích ověřených čistých nákladů). Výraz "první rok platnosti poštovní licence" přitom nevyklučuje, že nejde o první poštovní licenci.
- 3) V poslední větě jsou chybně uvedeny "uhrazené čisté náklady", ustanovení se týká určení předběžných čistých nákladů.

Připomínka č. 8 k § 34c odst. 4 ZPS

Svaz požaduje, aby byl § 34c odst. 4 z návrhu zákona vyškrtnut.

Odůvodnění:

Ustanovení je nadbytečné, protože si lze jen stěží představit, že by se subjekt během méně než 6 měsíců stihl stát standardním držitelem poštovní licence a poté i držitelem poštovní licence podle § 22 odst. 10.

Navíc pro standardního držitele poštovní licence, jehož licence nabude účinnosti například 1. 5. kalendářního roku, toto omezení neplatí. Z ničeho přitom nevyplývá, že by poštovní licence musela být vždy udělována pouze k 1. 1. kalendářního roku, tím spíše pak v případě, že udělení ČTÚ nestihne, jak s tím počítá návrh nového § 22 odst. 10.

Vzhledem k naší doporučující připomínce č. 5, podle níž je třeba vypustit nový § 22 odst. 10, se navíc toto ustanovení stává bezpředmětným.