



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Martina Kříže a soudkyň Mgr. Věry Jachurové a Mgr. et Mgr. Lenky Bahýľové, Ph. D., v právní věci:

žalobce: **Vyladěný internet Příbramsko, s.r.o.**, IČO: 24158607
se sídlem Příbram, Suchodol 4
zastoupený Mgr. Tomášem Průšou, advokátem,
se sídlem Praha 6, Glinkova 1659

proti

žalovanému: **Český telekomunikační úřad**
se sídlem Praha 9, Sokolovská 219

o žalobě proti rozhodnutí předsedy Rady žalovaného ze dne 8. 11. 2016, č.j. ČTÚ-52 616/2016-603

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Žalobou podanou u Městského soudu v Praze se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného označeného v záhlaví tohoto rozsudku (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým byl zamítnut rozklad žalobce a potvrzeno rozhodnutí Českého telekomunikačního úřadu, odboru pro oblast Praha ze dne 2. 5. 2016 č.j. ČTÚ-22 694/2016-631/III. vyř.-Stu, jímž správní orgán I. stupně uložil žalobci pokutu podle § 118 odst. 22 písm. c) zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů,

ve znění účinném do 31. 12. 2015 (dále jen „zákon o elektronických komunikacích“) za správní delikt podle § 118 odst. 1 písm. b) téhož zákona.

2. V odůvodnění napadeného rozhodnutí předseda Rady Českého telekomunikačního úřadu (dále též jen „žalovaný“) shrnul dosavadní průběh řízení, přičemž mj. konstatoval, že žalobce provozoval dne 15. 10. 2015 v obci Příbram v lokalitách náměstí TGM a Evropská dvě vysílací rádiová zařízení na kmitočtech 5035 MHz a 5210 MHz, přičemž v rozporu s ustanovením článku 2 písm. b) všeobecného oprávnění č. VO-R/12/09.2010-12 k využívání rádiových kmitočtů a k provozování zařízení pro širokopásmový přenos dat v pásmech 2,4 GHz až 66 GHz (dále jen „všeobecné oprávnění“) využíval uvedené rádiové kmitočty určené pouze pro použití uvnitř budovy pro provoz mimo budovu. Tím porušil podmínky všeobecného oprávnění, a dopustil se tak správního deliktu podle § 118 odst. 1 písm. b) zákona o elektronických komunikacích, za což byl rozhodnutím správního orgánu I. stupně sankcionován. Žalovaný neshledal opodstatněnou námitku žalobce, že interpretace ustanovení § 118 odst. 1 písm. b) zákona o elektronických komunikacích provedená správním orgánem I. stupně je v rozporu s článkem 10 směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2002/20/ES ze dne 7. března 2002 o oprávnění pro síť a služby elektronických komunikací (autorizační směrnice). Poukázal na to, že z ustanovení článku 10 odst. 2 autorizační směrnice vyplývá (mimo jiné) povinnost vnitrostátních regulačních orgánů (kterým je pro Českou republiku žalovaný) uvědomit podnik zajišťující síť nebo poskytující služby elektronických komunikací, který neplní podmínky obecného oprávnění (tím je i všeobecné oprávnění), a poskytnout mu lhůtu k vyjádření či ke zjednání nápravy. Ustanovení článku 10 odst. 3 autorizační směrnice pak vnitrostátním regulačním orgánům ukládá povinnost přijmout přiměřená opatření, jež mohou mít i podobu finanční sankce, v případě, že dotyčný podnik ve stanovené lhůtě nápravu nezjedná nebo o této regulační orgán neinformuje. Z dikce ustanovení článku 10 odst. 3 autorizační směrnice, dle které regulační orgán za stanovených podmínek opatření „přijme“ (nikoli „může přijmout“) vyplývá, že přijetí přiměřených opatření je povinností, nikoli možností regulačního orgánu. Žalovaný zdůraznil, že předmětné ustanovení tedy nemá povahu zmocnění, nezakládá právo přijmout opatření, nýbrž zakládá povinnost regulačního orgánu jednat. Skutečnost, že regulační orgány jsou povinny přijmout přiměřená opatření, nelze interpretovat tak, že je vyloučeno, aby vnitrostátní právní úprava umožňovala regulačnímu orgánu přijímat opatření i za jiných podmínek, v daném případě opatření postihující již samotné porušení obecného oprávnění. Ustanovení článku 10 odst. 3 autorizační směrnice stanoví nejzazší mez, při jejímž dosažení vzniká povinnost regulačních orgánů zakročit (touto mezí je okamžik, kdy marně uplyne lhůta pro zjednání nápravy). To však nevylučuje, aby jako správní delikt bylo postiženo samotné porušení podmínek obecných oprávnění.
3. Žalovaný dále uvedl, že žalobcem zmiňovaný článek 10 odst. 4 autorizační směrnice se vztahuje pouze na ukládání sankcí za neposkytnutí informací. Z toho však nelze a contrario dovozovat, že nelze postihovat žádné jiné jednání než zde uvedené.
4. Za neopodstatněnou žalovaný dále označil námitku žalobce, že § 118 odst. 1 písm. b) zákona o elektronických komunikacích je ve vztahu subsidiarity k § 114 téhož zákona. Konstatoval, že z dikce § 118 odst. 1 písm. b) zákona o elektronických komunikacích se nikterak nepodává, že by ke spáchání správního deliktu došlo až při nesplnění výzvy podle

§ 114 zákona o elektronických komunikacích. Na ustanovení § 114 zákona o elektronických komunikacích je navázána až skutková podstata § 118 odst. 5 písm. a) zákona o elektronických komunikacích. Zatímco ustanovení § 118 odst. 1 písm. b) zákona o elektronických komunikacích postihuje přímo porušení podmínek všeobecného oprávnění, ustanovení § 118 odst. 5 písm. a) zákona o elektronických komunikacích postihuje neodstranění zjištěných nedostatků ve lhůtě dle § 114 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích.

5. Žalovaný se neztotožnil ani s argumentací žalobce stran výše uložené pokuty. Uvedl, že z dikce § 120 odst. 3 věta druhá zákona o elektronických komunikacích je zřejmé, že pro posouzení, zda se jedná o opakovaně spáchaný delikt, je rozhodná doba, jež uplynula v rozmezí od právní moci rozhodnutí o původním správním deliktu do okamžiku, kdy je opětovně spáchán týž delikt. Skutečnost, kdy bylo o opakovaně spáchaném deliktu rozhodnuto, tudíž není z hlediska aplikace § 120 odst. 3 věta druhá zákona o elektronických komunikacích relevantní. Žalobci byla za týž správní delikt podle § 118 odst. 1 písm. b) zákona o elektronických komunikacích uložena pokuta příkazem ze dne 7. 4. 2014 č.j. ČTÚ-18 269/2014-631/I., jež nabyl právní moci dne 26. 4. 2014. Ke spáchání předmětného správního deliktu došlo dne 15. 10. 2015, tudíž méně než dva roky od právní moci původního rozhodnutí.
6. Žalovaný v napadeném rozhodnutí konstatoval, že správní orgán I. stupně se dopustil pochybení při odůvodnění výše uložené pokuty. Neztotožnil se totiž s jeho závěrem, že opakované spáchání deliktu správnímu orgánu I. stupně umožňuje uložit pokutu ve dvojnásobné výši. Zdůraznil, že ustanovení § 120 odst. 3 zákona o elektronických komunikacích nehovoří o dvojnásobném zvýšení pokuty, nýbrž o dvojnásobném zvýšení sazby, v jejímž rámci má být pokuta uložena. V obecné rovině i po dvojnásobném zvýšení sazby může být za opakovaně spáchaný delikt uložena pokuta dokonce i nižší než pokuta uložená v původním rozhodnutí, a to za předpokladu, že i závažnost opakovaně spáchaného deliktu je výrazně nižší oproti závažnosti původního deliktu. Lze však uložit rovněž pokutu vyšší, pakliže opakovaně spáchaný delikt vykazuje vyšší závažnost než delikt původní. Dle žalovaného není zřejmé, z jakého důvodu by měla být jako přítěžující posuzována skutečnost, že ke spáchání správního deliktu došlo konáním. Ani porušení obecného a individuálního objektu správního deliktu nelze považovat za přítěžující, neboť ohrožení či porušení objektu správního deliktu je inherentní součástí dané skutkové podstaty, jež nastává při spáchání předmětného správního deliktu. Za přítěžující lze tedy považovat pouze skutečnost, že žalobce se správního deliktu dopustil v rozmezí dvou let již potřetí. Žalovaný uzavřel, že pokutu ve výši 80.000,- Kč nelze považovat za nepřiměřenou závažnosti správního deliktu, neboť se jedná o pokutu při dolní hranici zákonné sazby a zvýšení výše pokuty oproti pokutám uloženým příkazy správního orgánu I. stupně je dostatečně odůvodněno skutečností, že se jedná již o třetí delikt žalobce v průběhu dvou let. Nelze zároveň očekávat, že by pokuta v nižší výši v dostatečné míře plnila preventivní funkci a žalobce dostatečně odrazovala od páchaní dalších správních deliktů, když ani předchozí pokuty v celkové výši 60.000,- Kč k naplnění preventivní funkce správního trestání nebyly dostatečné. Nelze se proto domnívat, že by pokuta ve výši 80.000,- Kč měla mít pro žalobce likvidační charakter.

7. V žalobě proti napadenému rozhodnutí žalobce namítl nezákonnost všeobecného oprávnění, nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí a rozpor napadeného rozhodnutí s autorizační směrnicí. V rámci namítané nezákonnosti všeobecného oprávnění uvedl, že všeobecné oprávnění má dle jeho článku 2 upřesňovat podmínky týkající se ustanovení § 10 odst. 1 písm. n) zákona o elektronických komunikacích, které zmocňuje žalovaného stanovit všeobecným oprávněním konkrétní podmínky týkající se plnění povinnosti podle ustanovení § 62 zákona o elektronických komunikacích. Ustanovení § 62 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích neupravuje podmínky pro využívání rádiových kmitočtů a využívání rádiového spektra, jež mají být blíže upraveny všeobecným oprávněním a jehož podmínky měl dle odůvodnění rozhodnutí správního orgánu I. stupně žalobce porušit, nýbrž povinnost poskytovatelů služeb elektronické komunikace zajistit interoperabilitu svých služeb, tedy problematiku s obsahem všeobecného oprávnění zjevně nesouvisející. Žalobce namítl, že obsah všeobecného oprávnění, jehož podmínky měl porušit, je v rozporu s § 10 odst. 1 písm. n) zákona o elektronických komunikacích, jehož konkrétní podmínky má dle článku 2 všeobecného oprávnění upravovat. V této souvislosti žalobce poukázal na ustanovení § 173 odst. 3 ve spojení s § 171 správního řádu, dle kterých všeobecné oprávnění coby opatření obecné povahy musí být vydáno v souladu se zákonem a na základě zákonného zmocnění. S odkazem na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 29.11.2012 č.j. 7 As 144/2012-53 žalobce zdůraznil možnost přezkumu opatření obecné povahy nejen v řízení podle § 101a a násl. s.ř.s., ale i v řízení podle § 65 a násl. s.ř.s., s tím, že v případě, kdy soud shledá opatření obecné povahy jako nezákonné, je nemá aplikovat.
8. Žalobce dále namítl nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí i rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Obě rozhodnutí jsou podle něj vágní, neboť neuvádí odkaz na přesné znění zákonného ustanovení, které stanovuje povinnost, již měl žalobce svým jednáním porušit, ani neobsahují konkrétní odkaz na podmínky uvedené ve všeobecném oprávnění.
9. Interpretace § 118 odst. 1 písm. b) zákona o elektronických komunikacích ze strany žalovaného je dle mínění žalobce v rozporu s celkovou systematikou zákona, zejména s ustanovením § 114 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích a dále též se zněním článku 10 autorizační směrnice. Žalobce je toho názoru, že výčet případů, kdy může být vnitrostátní regulační orgán zmocněn k uložení finanční sankce podle článku 10 autorizační směrnice, je taxativní. Na základě interpretace článku 10 odst. 4 autorizační směrnice a contrario lze konstatovat, že neexistují jiné skutečnosti, pro které by vnitrostátní regulační orgán mohl ukládat finanční sankce. Jmenovitě pak nejde o případ, kdy správní orgán udělí podniku bez dalšího finanční sankci za porušení podmínek všeobecného oprávnění, aniž by jej vyzval k nápravě. K uložení pokuty v takovém případě autorizační směrnice vnitrostátní zákonodárství nezmocnila a ustanovení § 118 odst. 1 písm. b) zákona o elektronických komunikacích tedy nelze interpretovat tak, že by umožňovalo správnímu orgánu uložit žalobci pokutu za porušení podmínky či povinnosti všeobecného oprávnění, kterou je v daném případě povinnost žalobce podle článku 2 všeobecného oprávnění využívat pro svá vysílací zařízení v daném místě stanovené vysílací rádiové kmitočty a tyto kmitočty nepřekročit. Žalobce namítl, že žalovaný smí přijmout podle článku 10 odst. 3 autorizační směrnice odpovídající přiměřená opatření až poté, co dotčený podnik nenapraví porušení ve lhůtě stanovené zákonem nebo regulačním orgánem. Účelem celého článku 10 autorizační směrnice je harmonizovat pravidla a

podmínky, za kterých mohou regulační orgány zasahovat do soutěže poskytování elektronických komunikací a zajistit podnikům soutěžícím na tomto segmentu trhu stejné podmínky regulace a stejnou míru ochrany před zásahy do tržního prostředí. Žalovaný tedy pochybil, když rozhodl o uložení pokuty, přestože žalobce na výzvu správního orgánu reagoval, své pochybení spočívající v porušení podmínek všeobecného opatření napravil a o nápravě informoval žalovaného ve stanovené lhůtě. Žalobce na tomto místě poukázal na povinnost orgánů veřejné moci interpretovat národní právní předpisy v souladu s komunitárními předpisy a rovněž poznamenal, že v případě správnosti výkladu žalovaného, tedy pokud by nezávisle na výzvě k odstranění zjištěných nedostatků byl žalovaný oprávněn za stejný delikt uložit žalobci také pokutu, by se jednalo o dvojí nápravná opatření ve vztahu k totožnému jednání. Takový výklad porušuje základní zásadu správního trestání *ne bis in idem*. Výzva k odstranění zjištěných nedostatků podle § 114 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích by byla nadbytečná, pokud by ukončení protiprávního jednání mohlo být dosaženo namísto výzvy právě uložením pokuty.

10. Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby. Ve vyjádření k žalobě konstatoval, že všeobecné oprávnění bylo vydáno na základě § 10 odst. 1 písm. n) zákona o elektronických komunikacích a stanoví konkrétní podmínky plnění povinností vyplývajících z § 62 odst. 1 a 2 zákona o elektronických komunikacích, tedy povinnosti dodržovat normy a specifikace vyplývající ze stanovených dokumentů příslušných mezinárodních organizací. Konkrétně všeobecné oprávnění blíže specifikuje podmínky vycházející z doporučení Evropského radiokomunikačního výboru (dále jen „ERC“), Evropské konference poštovních a telekomunikačních správ (dále jen „CEPT“) č. CEPT/ERC/REC 70-03 – Užívání zařízení s krátkým dosahem, verze z 1. června 2010 [Relating to the use of Short Range Devices (SRD)] a z rozhodnutí Evropské komise č. 2010/368/EU ze dne 30. 6. 2010, kterým se mění rozhodnutí 2006/771/ES o harmonizaci rádiového spektra pro zařízení krátkého dosahu. Všeobecné oprávnění tedy stanoví podmínky vycházející z norem a doporučení dle § 62 odst. 3 zákona o elektronických komunikacích, které jsou podnikatelé zajišťující síť elektronických komunikací nebo poskytující služby elektronických komunikací povinni dodržovat. Uvedené podmínky slouží mimo jiné k zajištění interoperability služeb elektronických komunikací poskytovaných různými podnikateli. Není tedy pravdou, že by všeobecné oprávnění upravovalo problematiku, jež s ustanovením § 62 zákona o elektronických komunikacích nikterak nesouvisí.
11. K namítané nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaný uvedl, že k naplnění skutkové podstaty podle ustanovení § 118 odst. 1 písm. b) zákona o elektronických komunikacích postačuje porušení podmínek všeobecného oprávnění vydaného na základě § 10 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích. Naopak se k naplnění této skutkové podstaty nevyžaduje, aby bylo porušeno některé ustanovení zákona. Proto není nutné v rozhodnutí specifikovat zákonné ustanovení, jehož porušení se měl žalobce dopustit. Rozhodnutí správního orgánu I. stupně uvádí konkrétní ustanovení všeobecného oprávnění, jež žalobce porušil, neboť je v něm uvedeno, že *žalobce v rozporu s článkem 2 písmeno b) všeobecného oprávnění provozem dvou vysílacích rádiových zařízení na kmitočtech 5035 MHz a 5210 MHz využíval rádiové kmitočty určené pouze pro použití uvnitř budovy pro provoz mimo budovu*, a tedy i specifikuje jednání, jímž se tak stalo. Ve výroku je uvedena

konkrétní podmínka, již žalobce porušil, která spočívá v povinnosti využívat kmitočty 5035 MHz a 5210 MHz pouze uvnitř budovy.

12. K námitce týkající se nesprávné interpretace § 118 odst. 1 písm. b) zákona o elektronických komunikacích žalovaný předně odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí, neboť tato žalobní argumentace se z větší části shoduje s argumentací uplatněnou žalobcem v rozkladu proti prvostupňovému rozhodnutí. Dále uvedl, že interpretace předkládaná žalobcem by nevedla k zamezení nadbytečného správního trestání, nýbrž k zajištění faktické beztrestnosti osob porušujících všeobecná oprávnění. Výklad žalobce by znamenal, že osoba porušující všeobecné oprávnění může poté, co je u ní zjištěno pochybení, ještě celý jeden měsíc všeobecné oprávnění zcela v souladu se zákonem porušovat a nedostatky odstranit až v poslední den jednoměsíční lhůty. Poskytovatelé služeb elektronických komunikací by mohli porušovat všeobecné oprávnění i tím, že po dočasném odstranění nedostatků by začali všeobecné oprávnění opět porušovat až do doby, kdy budou opětovně vyzváni k odstranění nedostatků a uplyne jim další jednoměsíční lhůta k odstranění nedostatků. Žalovaný poukázal na § 4 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích, dle kterého je *regulace prováděna za účelem nahradit chybějící účinky hospodářské soutěže, vytvářet předpoklady pro řádné fungování hospodářské soutěže a pro ochranu uživatelů a dalších účastníků trhu do doby dosažení plně konkurenčního prostředí*. Uvedl, že si stěží lze představit regulaci v oblasti elektronických komunikací a vytváření předpokladů pro řádné fungování hospodářské soutěže za situace, kdy regulované subjekty budou za porušování podmínek pro poskytování služeb elektronické komunikace nepostižitelné. Cílem autorizační směrnice podle jejího článku 1 odst. 1 je *prostřednictvím harmonizace a zjednodušení pravidel a podmínek pro udělování oprávnění zavést vnitřní trh v oblasti sítí a služeb elektronických komunikací, aby se usnadnilo jejich zajišťování a poskytování v celém Společenství*. Předpokladem zajištění poskytování služeb elektronických komunikací je dodržování norem regulujících poskytování těchto služeb, což by bylo obtížně dosažitelné, pakliže by adresáti těchto norem fakticky nemohli být za jejich porušení sankcionováni. Žalovaný nepřisvědčil argumentaci žalobce, že jeho výklad porušuje zásadu *ne bis in idem* a že ukončení protiprávního jednání by mohlo být dosaženo namísto výzvy právě uložením pokuty. Akcentoval, že skutková podstata § 118 odst. 1 písm. b) zákona o elektronických komunikacích postihuje jednání, kterého se poskytovatel služeb elektronických komunikací dopustí předtím, než obdrží výzvu dle § 114 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích. Oproti tomu skutková podstata dle § 118 odst. 5 písm. a) zákona o elektronických komunikacích postihuje jednání, jež následuje po obdržení výzvy. Nedochází tedy k porušení zásady *ne bis in idem*, neboť jednání postihovaná uvedenými ustanoveními se odehrávají v rozdílných obdobích, a není tedy dána totožnost skutku. Dále žalovaný podotkl, že porušování všeobecných oprávnění má zpravidla povahu pokračujícího jednání. Je tedy záhodno osobu porušující všeobecné oprávnění co nejdříve uvědomit o jejích pochybeních, umožnit jí odstranění nedostatků a zajistit, aby bylo co nejdříve obnoveno řádné využívání rádiového spektra. Tomuto účelu slouží zaslání výzvy dle § 114 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích, jež může následovat bezprostředně poté, co je zjištěno porušení podmínek všeobecného oprávnění. Oproti tomu uložení sankce za správní delikt je neporovnatelně složitější a zdlouhavější proces. Nelze tedy říci, že by institut výzvy dle § 114 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích bylo lze nahradit uložením sankce za správní delikt. Článek 10 odst. 3 autorizační směrnice upravuje postup regulačních orgánů v případě, kdy ani na základě

oznámení nedojde k odstranění zjištěných nedostatků, a dopadá tedy pouze na jednání povinných subjektů, jež následuje po doručení oznámení zjištěných nedostatků a jež spočívá v neodstranění těchto nedostatků. Stranou ponechává otázku sankčního postihu porušení podmínek (vše)obecných oprávnění v době předcházející zaslání oznámení zjištěných nedostatků. Z článku 10 odst. 3 autorizační směrnice tedy nevyplývá zákaz postihovat přímo samotné porušení podmínek všeobecných oprávnění. Závěrem žalovaný s odkazem na odbornou literaturu (Vaníček, Zdeněk. ZÁKON O ELEKTRONICKÝCH KOMUNIKACÍCH: Komentář. Praha: LINDE PRAHA, akciová společnost, 2008. ISBN 978-80-7201-739-3, str. 364) uvedl, že *postup při nápravě vadného stavu vychází z článku 10 odst. 6 autorizační směrnice. Je třeba připomenout, že jde o úpravu kontrolního procesu a uložením opatření k nápravě nic nebrání tomu, aby ČTÚ ještě uložil sankci, bude-li naplněna skutková podstata správního deliktu.*

13. Městský soud v Praze přezkoumal napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, v mezích uplatněných žalobních bodů. V posuzované věci vyšel z následně uvedené právní úpravy:
14. Podle § 118 odst. 1 písm. b) zákona o elektronických komunikacích ve znění účinném k datu vydání napadeného rozhodnutí právnická nebo podnikající fyzická osoba se dopustí správního deliktu tím, že poruší některou z podmínek všeobecného oprávnění podle § 10 odst. 1.
15. Podle § 10 odst. 1 písm. n) zákona o elektronických komunikacích Úřad všeobecným oprávněním stanoví konkrétní podmínky týkající se plnění povinnosti podle § 62.
16. Podle § 62 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích podnikatel zajišťující síť elektronických komunikací, nebo poskytující služby elektronických komunikací je povinen používat pro poskytování služeb, určování technických rozhraní a síťových funkcí v míře nezbytně nutné pro zabezpečení interoperability služeb a k rozšíření možností výběru pro uživatele normy a specifikace, jejichž seznam je uveřejňován v Úředním věstníku Evropské unie jako základ pro podporu harmonizovaného zajišťování sítí elektronických komunikací, poskytování služeb elektronických komunikací, přiřazených prostředků a přiřazených služeb. Podle odstavce 2 téhož zákonného ustanovení pokud normy nebo specifikace podle odstavce 1 nebyly uveřejněny, použijí se normy nebo specifikace přijaté evropskými organizacemi pro normalizaci. Pokud takové normy a specifikace neexistují, použijí se přiměřeně mezinárodní normy nebo doporučení přijatá Mezinárodní telekomunikační unií (ITU), Evropskou konferencí správ pošt a telekomunikací (CEPT), Mezinárodní organizací pro normalizaci (ISO) nebo Mezinárodní elektrotechnickou komisí (IEC). Podle odstavce 3 téhož zákonného ustanovení s využitím norem a specifikací uvedených v odstavcích 1 a 2 Úřad sestavuje síťové plány, které jsou podnikatelé zajišťující síť elektronických komunikací nebo poskytující služby elektronických komunikací povinni dodržovat. Síťové plány Úřad vydává jako opatření obecné povahy.
17. Podle článku 10 odst. 1 autorizační směrnice vnitrostátní regulační orgány mohou požadovat od podniků, které zajišťují síť nebo poskytují služby elektronických komunikací v rámci obecného oprávnění, nebo které mají práva na užívání rádiových

frekvencí nebo čísel, aby v souladu s článkem 11 poskytl informace nutné pro ověření plnění podmínek obecného oprávnění nebo podmínek práv na užívání nebo zvláštních povinností uvedených v článku 6 odstavec 2.

18. Podle článku 10 odst. 2 autorizační směrnice pokud vnitrostátní regulační orgán zjistí, že podnik neplní jednu nebo více podmínek obecného oprávnění, práv na užívání nebo zvláštní povinnosti uvedených v článku 6 odstavec 2, oznámí tato zjištění danému podniku a poskytne mu přiměřenou možnost, aby vyjádřil své názory nebo napravit případné porušení:

do jednoho měsíce po oznámení, nebo
v kratší lhůtě dohodnuté s podnikem nebo v případě opakovaného porušení ve
lhůtě stanovené vnitrostátním regulačním orgánem, nebo
v delší lhůtě, o které rozhodne vnitrostátní regulační orgán.

19. Podle článku 10 odst. 3 autorizační směrnice jestliže dotýčný podnik nenapraví porušení ve lhůtě uvedené v odstavci 2, přijme příslušný orgán odpovídající a přiměřená opatření, aby zajistil plnění podmínek a povinnosti. V tomto ohledu mohou členské státy zmocnit příslušné orgány k ukládání finančních sankcí, pokud je to vhodné. Opatření a důvody, z nichž vycházejí, musí být dotýčným podnikům sděleny do jednoho týdne ode dne jejich přijetí a musí být stanovena přiměřená lhůta, v níž má podnik naplnit toto opatření.

20. Po provedeném řízení soud dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.

21. K námitce nezákonnosti všeobecného oprávnění soud předně uvádí, že z obsahu žaloby je zřejmé, že žalobce se nedomáhá incidenčního přezkumu opatření obecné povahy ve smyslu § 101a odst. 1 věta druhá s.ř.s. Tento úmysl žalobce jasně deklaroval svým odkazem na rozhodnutí NSS ze dne 29. 11. 2012 č.j. 7 As 144/2012-53, z něhož správně dovodil, že přezkum zákonnosti opatření obecné povahy v soudním řízení správním je možný i v řízení podle ustanovení § 65 a násl. s.ř.s., tedy aniž by žalobou podle § 101a odst. 1 věta druhá s.ř.s. bylo napadeno též opatření obecné povahy. Tomu ostatně koresponduje i návrh výroku soudního rozhodnutí (žalobní petit), v němž se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí správních orgánů obou stupňů, nikoli však (též) zrušení všeobecného oprávnění jakožto opatření obecné povahy. Soud, vědom si rozhodnutí rozšířeného senátu NSS ze dne 13. 9. 2016 č.j. 5 As 194/2014-36, v němž NSS poukázal *na povinnost soudu vyzvat žalobce k odstranění vad jeho podání spočívajících v nejasnosti, zda zamýšlí podat žalobu proti individuálnímu aktu aplikujícímu opatření obecné povahy společně s návrhem na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části*, tedy neshledal důvody pro postup podle § 37 odst. 5 s.ř.s., neboť žaloba v tomto směru netrpí vadou nejasnosti, kterou by bylo třeba odstranit. Soud dodává, že NSS v témže rozhodnutí vyložil, že: „(I) v případě žaloby podané samostatně proti rozhodnutí správního orgánu, kterým bylo opatření obecné povahy aplikováno, je však soud oprávněn posoudit námitky týkající se výkladu opatření obecné povahy, přičemž je třeba zvolit takový výklad opatření obecné povahy, který je v souladu s právním řádem, ústavním pořádkem, resp. s hodnotovým rámcem demokratického řádu lidských práv a základních svobod.“

22. Námitce nezákonnosti všeobecného oprávnění soud nepřisvědčil. Ustanovení § 62 zákona o elektronických komunikacích zakotvuje za účelem harmonizovaného zajišťování sítí elektronických komunikací povinnost podnikatelů zajišťujících sítě elektronických

komunikací, nebo poskytujících služby elektronických komunikací (dále jen „podnikatelé“) používat normy a specifikace, jejichž seznam je uveřejňován v Úředním věstníku Evropské unie, popř. normy nebo specifikace uvedené ve druhém odstavci tohoto ustanovení, a to s cílem zabezpečit interoperabilitu služeb a rozšířit možnosti výběru pro uživatele. Interoperabilitou služby se ve smyslu § 2 písm. w) zákona o elektronických komunikacích rozumí *takové nastavení přenosových parametrů služby a rozhraní, které umožňuje komunikaci mezi koncovými uživateli nebo mezi koncovým uživatelem a podnikatelem poskytujícím službu prostřednictvím technologicky různých sítí elektronických komunikací*. Konkretizace základních přenosových parametrů, jakož i dalších parametrů, které je třeba upřesnit s ohledem na propojování sítí, připojování koncových zařízení, připojování zařízení poskytovatelů služeb, případně další související technologické postupy, je svěřena Úřadu (žalovanému), který prostřednictvím síťových plánů, které vydává jako opatření obecné povahy, definuje konkrétní povinnosti podnikatelů. Smyslem síťového plánu je zajištění integrity sítě, kterou se ve smyslu § 2 písm. v) zákona o elektronických komunikacích rozumí funkčnost a provozuschopnost propojených sítí elektronických komunikací, ochrana těchto sítí vůči poruchám způsobeným elektromagnetickým rušením nebo provozním zatížením. Aplikovaným všeobecným oprávněním, jež žalovaný vydal na základě zákonného zmocnění obsaženého v § 10 odst. 1 písm. n) zákona o elektronických komunikacích, byly stanoveny technické parametry stanic využívajících rádiové kmitočty, zejména byla specifikována kmitočtová pásma a další podmínky omezující využití rádiových kmitočtů pouze na prostor uvnitř budov. Žalovaný v souladu s § 62 odst. 1 a 2 zákona o elektronických komunikacích vycházel z norem a specifikací přijatých evropskými organizacemi, přičemž dokumenty, které při sestavení síťového plánu využil, v odůvodnění všeobecného oprávnění náležitě specifikoval. Námitka nezákonnosti všeobecného oprávnění není důvodná, neboť žalovaný za účelem zákonem sledované interoperability služby, a tedy v souladu s § 62 zákona o elektronických komunikacích, nastavil prostřednictvím síťového plánu integrovaného do předmětného všeobecného oprávnění konkrétní přenosové parametry a rozhraní pro využití rádiových kmitočtů. Tím současně vytvořil podmínky pro integritu sítě, která je cílena na zajištění funkčnosti sítí a jejich ochranu mj. před poruchami vyvolanými provozním zatížením. Povinností podnikatelů včetně žalobce plynoucí z § 62 odst. 3 zákona o elektronických komunikacích bylo tento síťový plán (všeobecné oprávnění) dodržovat.

23. Námitku nepřezkoumatelnosti rozhodnutí správních orgánů obou stupňů soud rovněž neshledal důvodnou. Tuto námitku žalobce opřel o tvrzení, že výrok I. rozhodnutí správního orgánu I. stupně, aprobevovaný napadeným rozhodnutím, je vágní, neboť neuvádí odkaz na přesné znění zákonného ustanovení stanovícího povinnost, kterou měl žalobce svým jednáním porušit. K náležitostem výrokové části rozhodnutí patří podle § 68 odst. 2 správního řádu uvedení řešení otázky, která je předmětem řízení, právní ustanovení, podle nichž bylo rozhodováno, a označení účastníků. Správní orgán I. stupně výrokovou část svého rozhodnutí rozdělil do tří částí. V první části vymezil skutkový a právní základ správního deliktu tím, že uvedl právní normu, jejíž porušení se měl žalobce dopustit, a dále specifikoval místo, čas a způsob spáchání správního deliktu. Ve druhé a třetí části výroku bylo správním orgánem I. stupně rozhodnuto o výši ukládané pokuty a nákladech řízení s uvedením právních ustanovení, z nichž správní orgán vycházel. Skutková podstata správního deliktu podle § 118a odst. 1 písm. b) zákona o elektronických komunikacích je

navázána na porušení některé z podmínek všeobecného oprávnění podle § 10 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích. Správní orgán I. stupně se neomezil na pouhou deklaraci právního ustanovení o předmětném správním deliktu, neboť ve výrokové části rovněž uvedl, jaké konkrétní podmínky všeobecného oprávnění žalobce porušil, když s odkazem na článek 2 písm. b) všeobecného oprávnění spolu s vymezením místa, času a způsobu spáchání deliktu jednoznačně a nezaměnitelně specifikoval skutek, který podřadil pod uvedenou skutkovou podstatu deliktu podle § 118a odst. 1 písm. b) zákona o elektronických komunikacích. Rozhodnutí správního orgánu I. stupně tedy netrpí vadou nepřezkoumatelnosti, neboť jeho výroková část obsahuje vyčerpávající odkaz na právní ustanovení, podle něhož bylo rozhodováno, a správní orgán tím zcela dostál zákonné povinnosti podle § 68 odst. 2 správního řádu. Z téhož důvodu není nepřezkoumatelné ani napadené rozhodnutí, kterým bylo rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrzeno.

24. Neobstojí ani námitka rozporu napadeného rozhodnutí s autorizační směrnicí. Žalobce se mylí, domnívá-li se, že finančním sankcím může podléhat pouze porušení informační povinnosti uložené článkem 11 odst. 1 písm. a) a b) autorizační směrnice a dále článkem 9 směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2002/19/ES ze dne 7. 3. 2002, o přístupu k sítím elektronických komunikací a přiřazeným zařízením a o jejich vzájemném propojení (dále jen „přístupová směrnice“), a že výčet případů, kdy může být vnitrostátní regulační orgán zmocněn k uložení finanční sankce podle článku 10 autorizační směrnice, je taxativní. Předně je nutno připomenout, že cílem autorizační směrnice je ve smyslu jejího článku 1 zavedení vnitřního trhu v oblasti sítí a služeb elektronických komunikací prostřednictvím harmonizace a zjednodušení pravidel a podmínek pro udělování oprávnění pro zajišťování sítí a poskytování služeb elektronických komunikací. Článek 10 autorizační směrnice zakotvuje informační povinnost podniků jako jeden z nástrojů, který vnitrostátním regulačním orgánům umožňuje efektivní dohled nad plněním podmínek obecného oprávnění. Sankční postih, který je podle článku 10 odst. 4 autorizační směrnice spojen s porušením informační povinnosti podnikem, v žádném případě nevylučuje, aby *vnitrostátní právní úprava* sankcionovala též jednání, kterým dochází (přímo) k porušení konkrétní povinnosti uložené všeobecným oprávněním. Taková restrikce z autorizační směrnice vůbec nevyplývá a nelze ji dovodit ani ze skutečnosti, že vnitrostátní regulační orgány jsou povinny přijmout přiměřená (sankční) opatření v případě, kdy podnik ani přes upozornění nezjedná nápravu. Soud souhlasí se žalovaným, že ustanovení článku 10 odst. 3 autorizační směrnice stanoví nejzazší mez (tou je marné uplynutí lhůty pro zjednání nápravy), při jejímž dosažení vzniká povinnost regulačního orgánu zakročit. Autorizační směrnice však nebrání přijetí takové vnitrostátní úpravy, která regulačnímu orgánu umožní, aby v odůvodněných případech zakročil i dříve. Jinak řečeno, absence výslovného zmocnění, kterým by autorizační směrnice měla „dovolit“ vnitrostátním regulačním orgánům postihnout v režimu správního trestání i samotné porušení podmínek všeobecného oprávnění, implicitně nezakládá zákaz přijmout takovou právní úpravu na vnitrostátní úrovni. Cílem této úpravy, jejíž součástí je i § 118 odst. 1 písm. b) zákona o elektronických komunikacích, je zajistit účinné usměrňování komunikačních činností a vztahů za účelem dosažení a udržení konkurenčního prostředí, ochrany trhu elektronických komunikací včetně ochrany uživatelů služeb elektronických komunikací (§ 4 ve spojení s § 2 písm. x) zákona o elektronických komunikacích].

25. Nelze přijmout ani žalobcův výklad, podle něhož je vnitrostátní regulační orgán oprávněn uložit finanční sankci jen v případě, že (předtím) vyzval podnik k provedení nápravy porušení podmínek nebo povinnosti a podnik na tuto výzvu nereagoval. Porušení povinnosti odstranit ve stanovené lhůtě zjištěné nedostatky či o tom informovat Úřad (§ 114 zákona o elektronických komunikacích) naplňuje znaky samostatné skutkové podstaty deliktu podle § 118 odst. 5 písm. a) zákona o elektronických komunikacích. Naproti tomu skutková podstata správního deliktu podle § 118 odst. 1 písm. b) zákona o elektronických komunikacích postihuje odlišné protiprávní jednání, kterým pachatel (přímo) poruší některou z podmínek všeobecného oprávnění. Znakem skutkové podstaty tohoto správního deliktu není nerespektování předchozí výzvy k nápravě. Námitka dvojího trestání, tedy porušení zásady ne bis in idem, nemůže obstát, neboť výzva k odstranění nedostatků podle § 114 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích není trestem, ale opatřením směřujícím k nápravě stavu, který vznikl porušením podmínek všeobecného oprávnění, zatímco sankce v podobě pokuty uložené pachateli za porušení některé z podmínek všeobecného oprávnění plní preventivní i represivní funkci - jejím smyslem je uložení citelného trestu potrestat pachatele, přimět jej k tomu, aby se do budoucna vyvaroval dalšího protiprávního porušování podmínek všeobecného oprávnění, a odradit od takového jednání i jiné subjekty. Soud k tomu dodává, že výzva k odstranění nedostatků podle § 114 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích nemůže být považována za nadbytečnou, jak namítá žalobce, neboť představuje - vedle sankčního postihu porušení podmínek všeobecného oprávnění - další účinný nástroj, kterým Úřad zajišťuje regulaci na trhu elektronických komunikací.
26. Soud tedy neshledal žalobu důvodnou, a proto ji podle § 78 odst. 7 s.ř.s. zamítl. Za splnění podmínek zakotvených v § 51 odst. 1 s.ř.s. tak učinil bez nařízení ústního jednání (žalobce i žalovaný ve stanovené lhůtě nevyjádřili svůj nesouhlas s takovým projednáním věci).
27. Výrok o nákladech řízení má oporu v ustanovení § 60 odst. 1 s.ř.s., neboť žalobce nebyl ve věci úspěšný a žalovanému žádné účelně vynaložené náklady v řízení nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou 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 nejbližší 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.

Praha 30. ledna 2019

Mgr. Martin Kříž v. r.
předseda senátu