



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ing. Viery Horčicové, soudkyně Mgr. et Mgr. Lenky Bahýřové, Ph. D., a soudce Mgr. Martina Lachmanna v právní věci

žalobce: **Ing. L. K.**

zastoupen JUDr. Jaroslavou Žákovou, advokátkou

sídlem Komenského náměstí 289, Příbram

proti

žalovanému: **Český telekomunikační úřad**

sídlem Sokolovská 219, Praha 9

o žalobě proti rozhodnutí předsedy rady žalovaného ze dne 1. 8. 2017, č. j. ČTÚ-18 775/2017-603,

takto:

- I. Rozhodnutí předsedy rady Českého telekomunikačního úřadu ze dne 1. 8. 2017, č. j. ČTÚ-18 775/2014-603, a rozhodnutí Českého telekomunikačního úřadu ze dne 13. 3. 2017, č. j. ČTÚ-54 946/2016-613/IV. vyř., **se zrušují** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku náhradu nákladů řízení ve výši 21 277 Kč k rukám JUDr. Jaroslavy Žákové, advokátky.

Odůvodnění:

I.

Předmět řízení a písemná podání účastníků

Shodu s prvopisem potvrzuje L. H.

Žalobce se domáhá v záhlaví uvedeného rozhodnutí předsedy rady žalovaného, jímž bylo zamítnuto jeho odvolání proti rozhodnutí žalovaného, kterým byla zamítnuta jeho žádost o vydání individuálního oprávnění k využívání rádiových kmitočtů letecké pohyblivé služby. Žalobce žádal o toto povolení za účelem provozu bezpilotního letounu; jeho žádost byla zamítnuta proto, že dle bodu 1.83 přílohy vyhlášky Ministerstva průmyslu a obchodu č. 105/2010 Sb., o plánu přidělení kmitočtových pásem (dále jen „národní kmitočtová tabulka“) ve znění do 31. 12. 2017 se letadlovou stanicí rozuměla jen pohyblivá stanice letecká pohyblivé služby umístěná na palubě letadla; tento požadavek v případě bezpilotního letounu není splněn, neboť osoba, která jej ovládá, má radiovou stanici u sebe na zemi, nikoliv na palubě letounu.

Žalobce s právním názorem žalovaného nesouhlasí a má za to, že právní předpisy účinné v době vydání napadeného rozhodnutí udělení kmitočtu pro bezpilotní letoun umožňovaly. Poukázal též na letouny poznávacích značek OK... a OK..., kterým dle jeho tvrzení v obdobných situacích žalovaný povolení udělil. Podrobnosti o udělených povoleních však žalobce nemůže prokázat, jelikož mu žalovaný příslušná rozhodnutí odmítl k jeho žádosti o informace poskytnout.

Dle názoru žalobce přistoupil žalovaný k aplikaci národní kmitočtové tabulky formalisticky. Jejím účelem totiž není regulovat používání bezpilotních letounů, nýbrž umožnit účastníkům leteckého provozu komunikaci s řízením letového provozu, respektive ostatními piloty. Formulace definice v bodu 1.83 národní kmitočtové tabulky je zjevně zastaralá a nepočítá s bezpilotními letouny, v jejichž případě se pilot nachází na zemi a musí mít u sebe také radiovou stanici. Dle žalobce žalovaný nedostatečně vyjasnil, proč dle jeho názoru byly důvody k zamítnutí žádosti podle § 17 odst. 11 písm. d) zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „zákon o elektronických komunikacích“).

Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby. Za prvé uvedl, že žalobcův letoun není srovnatelný s jinými, kterým bylo povolení uděleno, neboť se jedná o bezpilotní vzducholodě, které využívají rádiový kmitočet mimo civilní využití. Žalovaný v rámci neveřejné části správního spisu zaslal soudu rozhodnutí týkající se letounů, na něž se poukazuje v žalobě.

Pokud jde o věc samou, poukázal žalovaný na skutečnost, že žádost byla zamítnuta na základě § 17 odst. 11 písm. d) zákona o elektronických komunikacích, dle něž nelze povolení vydat v rozporu s národní kmitočtovou tabulkou. V nyní projednávané věci je zjevné, že žalobcův bezpilotní letoun nemá palubu, na níž by stanice pohyblivé letecké služby měla být dle národní kmitočtové tabulky umístěna, a tedy povolení nemohlo být vydáno. Nad rámec odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaný uvedl, že oslovil zahraniční regulátory s dotazem, zda řešili obdobnou situaci; většina regulátorů odpověděla, že takovou situaci neřešila, výjimkami byly Norsko a Slovensko.

Na vyjádření žalovaného reagoval žalobce replikou, v níž obsáhle pojednával o obecných otázkách souvisejících s provozováním bezpilotních letounů. K věci samé uvedl, že dle jeho názoru z národní kmitočtové tabulky nevyplývá, že by rádiová stanice mohla být umístěna výlučně na palubě letounu; podstatný je především účel rádiové komunikace v leteckém provozu, který žalobce se svým letounem naplňuje. Vedle toho žalobce uvedl, že v prvním zrušovacím rozhodnutí rozkladového orgánu v dané věci byl žalovaný jako správní orgán I. stupně zavázán, aby vysvětlil, z jakého důvodu nepovažuje za palubu

letadla radiostanici užívanou žadatelem k řízení bezpilotního systému. Žalobce namítl vadu řízení spočívající v tom, že „rozhodnutí rozkladové komise nelze dohledat ve správním spisu“; z kontextu je však zřejmé, že měl na mysli první rozhodnutí předsedy rady žalovaného o rozkladu.

V duplice žalovaný setrval na svých předchozích tvrzeních. Zdůraznil, že usnesení rozkladové komise učiněná ve věci jsou zakládána do druhostupňového správního spisu, do něhož má žalobce právo nahlížet.

Přípisem ze dne 12. 1. 2018 žalobce soud informoval, že novelizační vyhláškou č. 423/2017 Sb. byla národní kmitočtová tabulka změněna tak, že nyní výslovně umožňuje přidělení kmitočtu letounu, který nemá radiostanici umístěnu na palubě, ale na jiném místě, které umožňuje její použití pro komunikaci pilota letadla způsobilého létat bez pilota na palubě.

II.

Ústní jednání a obsah správního spisu

Dne 14. 3. 2018 se ve věci konalo ústní jednání, na němž účastníci řízení shrnuli svou argumentaci uvedenou již v písemných podáních.

Ze správního spisu soud zjistil následující, pro rozhodnutí ve věci podstatné skutečnosti.

Žalobce dne 8. 6. 2016 podal žádost o udělení individuálního oprávnění k využívání rádiových kmitočtů letecké pohyblivé služby pro jeho bezpilotní pozemní vrtulník poznávací značky OK.... K žádosti přiložil platné povolení Úřadu pro civilní letectví ze dne 23. 5. 2016, č. j. 4781-16-701, k létání letadla bez pilota za účelem leteckých prací a letecké činnosti pro vlastní potřebu. Zároveň žalobce doložil povolení Úřadu pro civilní letectví ze dne 1. 7. 2016, č. j. 7098-16-701, k provozování leteckých prací bezpilotními letadly.

Rozhodnutím ze dne 5. 8. 2016, č. j. ČTÚ-54 946/2016-613/II. vyř., byla žalobcova zamítnuta, avšak toto rozhodnutí bylo k jeho rozkladu zrušeno rozhodnutím předsedy rady žalovaného ze dne 1. 2. 2017, č. j. ČTÚ-82 535/2016-603, a to pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů.

Znovu žalovaný žalobcovu žádost zamítl rozhodnutím ze dne 13. 3. 2017, č. j. ČTÚ-54 946/2016-613/IV. vyř., a to s odkazem na § 17 odst. 11 písm. d) zákona o elektronických komunikacích. V rozhodnutí uvedl, že bezpilotní letoun nemá radiovou stanici umístěnu na palubě, neodpovídá tedy definici uvedené v bodě 1.83 národní kmitočtové tabulky, a pro rozpor s ní mu nemůže být dle zákona kmitočty uděleny.

Žalobce opět brojil proti zamítavému rozhodnutí rozkladem, který byl zamítnut nyní napadeným rozhodnutím předsedy rady žalovaného ze dne 1. 8. 2017, č. j. ČTÚ-18 775/2017-603. Předseda žalovaného se ztotožnil se závěry prvostupňového rozhodnutí a uvedl, že nemožnost udělit kmitočty vyplývá nejen z národní kmitočtové tabulky, ale i z radiokomunikačního řádu přijatého na Světové radiokomunikační konferenci v Ženevě v roce 2015. Na této konferenci dále byla vydána rezoluce č. 155 o opatřeních souvisejících s pozemními stanicemi na palubě bezpilotních letounů. Vzhledem k tomu, že zákon jednoznačně vyžaduje, aby kmitočty byly udělovány pouze v souladu s národní kmitočtovou tabulkou, nepřísluší správním orgánům tuto tabulku, která má formu

Shodu s prvopisem potvrzuje L. H.

podzákoného právního předpisu, neaplikovat. Předseda rady žalovaného též uvedl, že žalovaný národní kmitočtovou tabulku aplikuje v obdobných případech stejně. Uzavřel, že žádosti nemohlo být v souladu se zákonem vyhověno, a tedy nebyl důvodný ani rozklad.

III.

Posouzení věci Městským soudem v Praze

Městský soud v Praze, vázán v souladu s § 75 odst. 2 s. ř. s. rozsahem žalobních bodů, přezkoumal napadené rozhodnutí, přičemž podle § 75 odst. 1 s. ř. s. vycházel ze skutkového a právního stavu, který zde byl v době rozhodování správního orgánu.

Žaloba je důvodná.

Podle § 17 odst. 11 písm. d) zákona o elektronických komunikacích nelze udělit oprávnění k využívání rádiových kmitočtů, „*jestliže využívání požadovaných rádiových kmitočtů neumožňuje plán přidělení kmitočtových pásem (národní kmitočtová tabulka) nebo plán využití rádiového spektra; to neplatí v případě využívání rádiových kmitočtů pro experimentální účely podle § 19b*“.

Podle bodu 1.83 národní kmitočtové tabulky ve znění do 31. 12. 2017 se letadlovou stanicí rozuměla jen pohyblivá stanice letecká pohyblivé služby umístěná na palubě letadla.

S účinností od 1. 1. 2018 byl bod 1.83 národní kmitočtové tabulky doplněn o druhou větu, která zní: „*Za umístění na palubě letadla se považuje též jiné umístění stanice, které umožňuje její použití pro komunikaci pilota letadla způsobilého létat bez pilota na palubě.*“

Soud se s žalovaným ztotožňuje v tom, že prostým gramatickým výkladem národní kmitočtové tabulky ve znění účinném v době vydání napadeného rozhodnutí bylo nutné dospět k závěru, že umožňuje udělení oprávnění k využívání příslušných kmitočtů jen pro stanice umístěné na palubě letadla. Pokud se ovšem žalovaný u gramatického výkladu zastavil a na jeho základě oprávnění žalobci neudělil, postupoval zcela v rozporu se smyslem a účelem zákona o elektronických komunikacích, potažmo národní kmitočtovou tabulkou, která je prováděcím předpisem k tomuto zákonu.

Podle § 1 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích je jeho účelem upravovat otázky v oblasti elektronických komunikací. Není tedy jeho účelem jakkoliv regulovat leteckou dopravu či typ letounů, který smí být v letecké dopravě na území České republiky používán. K tomu slouží především zákon č. 49/1997 Sb., o civilním letectví a související předpisy. Nelze tedy *a priori* očekávat, že by měl zákonodárce v úmyslu prostřednictvím právní úpravy na úseku elektronických komunikací nepřímě omezovat provoz bezpilotních letounů, které jinak dle předpisů regulujících civilní letectví provozovat lze.

Žalobce se v nyní projednávané věci nacházel v situaci, kdy k provozu svého bezpilotního letounu měl potřebná povolení od Úřadu civilního letectví, přesto mu v něm bylo žalovaným fakticky zabráněno neudělením oprávnění k využívání potřebných rádiových kmitočtů s odkazem na národní kmitočtovou tabulku. Přitom soud z napadeného rozhodnutí neseznal, jakému účelu by takové omezení mělo sloužit. Žalovaný se omezil výhradně na gramatický výklad definičního bodu 1.83 národní kmitočtové tabulky, a mechanicky jej na případ žalobce aplikoval, a to i přesto, že předpisy v oblasti telekomunikací zjevně s bezpilotními letouny nepočítají nikoliv proto, že by byl jejich provoz z hlediska přidělování kmitočtů nějakým způsobem nežádoucí či

nebezpečný, ale zkrátka proto, že dálkově ovládaný letoun představuje relativní technologickou novinku, které kmitočtové předpisy dosud nejsou uzpůsobeny.

V projednávané věci se tak vlastně žalovaný setkal s mezerou v podzákonném právním předpise, který počítá pouze s udělováním kmitočtů letounům pilotovaným z paluby, nikoliv však s obdobnou situací bezpilotních letounů, které jsou ovládány ze země, odkud také musí komunikovat jejich pilot prostřednictvím radiostanice. Takovouto nepravou mezeru v právním předpise, u níž nic nesvědčí o tom, že by ji zákon předpokládal, je namístě řešit buď analogií, tedy aplikací nejbližší obdobné právní úpravy, která se na případ nevztahuje, nebo naopak teleologickou redukcí, tedy postupem, kdy na případ právní norma není aplikována, ačkoliv se na něj dle svého textu vztahuje (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 3. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 83/06, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2009, č. j. 8 As 7/2008-116, č. 1953/2009 Sb. NSS, bod 35). Zde je tedy třeba uplatnit teleologickou redukcí, kdy na případ bezpilotního letounu nebude aplikován požadavek bodu 1.83 národní kmitočtové tabulky ve znění účinném v době vydání napadeného rozhodnutí a nebude vyžadováno, aby rádiová stanice byla umístěna na jeho palubě, jelikož by takový požadavek značně ztížil či znemožnil užívání letounu k jeho povolenému účelu.

Tento závěr je dále umocněn ustanovením čl. 4 Listiny základních práv a svobod, dle něž mohou být povinnosti ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích. V nyní projednávané věci příslušné omezení vyplývá *de facto* jen z národní kmitočtové tabulky, tedy právního předpisu sekundární normotvorby, a to aniž by bylo možné ze kteréhokoliv ustanovení zákona o elektronických komunikacích vyčíst zmocnění ke stanovování omezení pro typy letounů, které lze provozovat a využívat k tomu radiokomunikační leteckou pohyblivou službu. Na základě tohoto podzákonného předpisu, vydaného navíc ve zcela jiné oblasti, než je regulace civilního letectví, tedy žalobce při provozu bezpilotního letounu nelze znevýhodnit ve srovnání s provozovateli letounů ovládaných přímo z jejich paluby (srov. přiměřeně závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2012, č. j. 5 Afs 45/2011-94, č. 2626/2012 Sb. NSS, k nemožnosti stanovit předmět daně podzákonným právním předpisem upravujícím finanční účetnictví).

Na výše uvedeném nemohou nic změnit odkazy žalovaného na vnitrostátně právně nezávazné mezinárodní dokumenty v oblasti radiokomunikací, a to jednak pro svou povahu odlišnou od mezinárodních smluv podle čl. 10 Ústavy, a dále též proto, že při nezměněném stavu těchto dokumentů byla vnitrostátní národní kmitočtová tabulka novelizována tak, že teleologickou mezeru týkající se bezpilotních letounů odstranila. Zjevně tedy neobstojí tvrzení žalovaného, že je třeba s takovou úpravou čekat na výsledky konference Mezinárodní telekomunikační unie konané v roce 2023.

Pro úplnost soud dodává, že se nezabýval relativně obsáhlými žalobními tvrzeními, která pojednávala o širším kontextu právní úpravy a praxe provozu bezpilotních letounů, neboť k řešení právní otázky, která byla v tomto řízení nastolena, postačuje výše uvedená úvaha.

Soud se taktéž nezabýval ne zcela jasně formulovanou námitkou, dle níž ve správním spise chybí první zrušující rozhodnutí předsedy rady žalovaného o rozkladu, případně usnesení rozkladové komise, které k němu sloužilo jako podklad, neboť tato námitka byla poprvé uplatněna až v replice k vyjádření žalovaného ze dne 31. 10. 2017,

tedy po uplynutí koncentrační lhůty podle § 71 odst. 2 věty poslední s. ř. s., po níž už nelze žalobu rozšířit o další žalobní body.

IV.

Závěr a náklady řízení

Z výše uvedených důvodů tedy soud napadené rozhodnutí zrušil podle § 78 odst. 1 s. ř. s. pro nezákonnost. Vzhledem k tomu, že na stejném nezákonném závěru, který učinil předsedy rady žalovaného v rozhodnutí o rozkladu, bylo založeno též prvostupňové rozhodnutí, zrušil soud podle § 78 odst. 3 s. ř. s. i je. Dle § 78 odst. 5 s. ř. s. je žalovaný v dalším řízení vázán právním názorem uvedeným v tomto rozsudku.

Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s., dle něž má na náhradu nákladů právo ten účastník, který byl v řízení úspěšný, v tomto případě tedy žalobce. Žalobcovy náklady tvoří jednak zaplacený soudní poplatek ve výši **3 000 Kč**, dále pak čtyři úkony právní služby podle § 11 odst. 1 písm. a), d), g) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), tedy převzetí právního zastoupení, podání návrhu ve věci samé, repliky k vyjádření žalovaného a účast na jednání. Podle § 7 bodu 5 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu, činí výše odměny za jeden úkon právní služby **3 100 Kč** ($4 \times 3\,100 = 12\,400$). Náhrada hotových výdajů pak dle § 13 odst. 3 advokátního tarifu tvoří **300 Kč** za každý úkon ($4 \times 300 = 1\,200$). Odměna advokátky tak činí **13 600 Kč**.

Ústního jednání soudu se zúčastnila právní zástupkyně žalobce, která prokázala, že při cestě k soudu ze své kanceláře v Příbrami a zpět použila osobní automobil se spotřebou 7,1 l/100 km poháněný motorovou naftou; celkem takto ujela vzdálenost 148 km, což jí zabralo 3 hodiny času. Podle § 1 písm. b) vyhlášky Ministerstva práce a sociálních věcí č. 463/2017 Sb., o změně sazby základní náhrady za používání silničních motorových vozidel a stravného a o stanovení průměrné ceny pohonných hmot pro účely poskytování cestovních náhrad, náleží žalobci za každý kilometr jízdy základní náhrada za používání silničních motorových vozidel ve výši 4 Kč, celkem tedy za 148 kilometrů **592 Kč**. Podle § 4 písm. c) téže vyhlášky dále žalobci náleží náhrada průměrné ceny pohonné hmoty ve výši 29,80 Kč na litr, celkem tedy za 148 kilometrů při spotřebě 7,1 litrů na 100 kilometrů **313 Kč**. Za promeškaný čas žalobci náleží podle § 14 odst. 3 advokátního tarifu náhrada ve výši 100,- Kč za každou půlhodinu, celkem tedy za tři hodiny promeškaného času **600 Kč**.

Jelikož je právní zástupkyně žalobce plátcem DPH, je třeba k uvedeným nákladům přičíst DPH ve výši 21 %, která činí celkem **3 172,- Kč**. Spolu se zaplacenými soudními poplatky tedy účelně vynaložené náklady řízení žalobce činí **21 277 Kč**.

Poučení:

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 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.

V Praze dne 14. března 2018

JUDr. Ing. Viera Horčicová, v.r.

předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje L. H.