



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Slavomíra Nováka a soudkyň JUDr. Marcely Rouskové a JUDr. Hany Pipkové v právní věci navrhovatele: **KPE spol. s r.o.**, IČ: 158 91 607, se sídlem Praha 9, Bouřilova 1104/6, proti odpůrci: **Český telekomunikační úřad**, se sídlem Praha 9, Sokolovská 58/219, v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části - všeobecného oprávnění č. VO-R/10/11.2016-13 k využívání rádiových kmitočtů a k provozování zařízení krátkého dosahu,

t a k t o :

I. Návrh se z a m í t á .

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Navrhovatel se návrhem podaným u Městského soudu v Praze dne 7.12.2016 domáhal zrušení opatření obecné povahy ze dne 22.11.2016, č.j. ČTÚ-90 291/2016-613, tj. všeobecného oprávnění č. VO-R/10/11.2016-13 k využívání rádiových kmitočtů a k provozování zařízení krátkého dosahu, které bylo přijato odpůrcem - podepsáno předsedou Rady Českého telekomunikačního úřadu dne 22.11.2016 a zveřejněno dne 30.11.2016 v částce 21 ročníku 2016 Telekomunikačního věstníku, s účinností od 15.12.2016 (dále též „všeobecné oprávnění“).

Navrhovatel v žalobě uvedl, že předmětem jeho činnosti je výroba a distribuce telekomunikační techniky, budování telekomunikačních sítí, konkrétně že vyrábí a distribuuje

zařízení krátkého dosahu pro radiodeterminaci a využívá kmitočty na základě všeobecného oprávnění č. VO-R/10 vydaného odpůrcem.

Navrhovatel podanou žalobou nenapadal obsah všeobecného oprávnění, nýbrž výlučně vlastní proces vydání všeobecného oprávnění.

Podle tvrzení navrhovatele odpůrce dne 29.9.2016, způsobem umožňujícím vzdálený přístup, uveřejnil výzvy k uplatnění připomínek k návrhu opatření obecné povahy, všeobecného oprávnění č. VO-R/10/XX.2016-Y, a vyzval dotčené subjekty, aby se ve lhůtě 30 dnů k dané výzvě vyjádřily. Navrhovatel brojil proti tomu, že odpůrce nezveřejnil na elektronické úřední desce do 1 měsíce od uplynutí lhůty pro předkládání připomínek výsledky veřejné konzultace včetně vypořádání připomínek [§130 odst. 7 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (dále též „zákon o elektronických komunikacích“)]. Měl za to, že nebyly splněny podmínky stanovené § 130 zákona o elektronických komunikacích a změna všeobecného oprávnění byla přijata v rozporu s ust. § 12 zákona o elektronických komunikacích, neboť podané připomínky měly být odpůrcem vypořádány a zveřejněny do 30.11.2016 na diskusním místě a na elektronické úřední tabuli. Dokument vypořádávající jednu připomínku byl zveřejněn až 2.12.2016.

Navrhovatel v žalobě uvedl, že se cítí být postupem (tzn. procesně vadným způsobem přijetí všeobecného oprávnění) odpůrce poškozen, protože: „se žalovaný vyhnul povinnosti analyzovat připomínky a zákonně je vypořádat, protože by musel dojít k závěru, že znění, které prosazuje, je v rozporu se zákonem, Rozhodnutím (pozn. soudu Rozhodnutí 2006/771/ES) a absolutně nenavazuje na předešlé VO (pozn. soudu - všeobecné oprávnění)“. Dále navrhovatel uvedl, že postoj odpůrce (pozn. soudu nikoli řádné vypořádání připomínek, nedodržení zákonných termínů a podmínek zákona) „může výrazně zhoršit postavení dotčených subjektů a obecně provozovatelů zařízení krátkého dosahu při využívání rádiového spektra“.

Odpůrce ve svém vyjádření navrhl žalobu zamítnout z důvodu nedostatku aktivní legitimace navrhovatele k podání návrhu. Rovněž se vyjádřil k tvrzeným procesním pochybením. Uvedl, že v rámci veřejné konzultace k návrhu napadeného opatření byla v souladu se zákonem o elektronických komunikacích podle pravidel (tzn. pravidel pro vedení konzultace na diskusním místě podle ust. § 130 odst. 5 zákona o elektronických komunikacích, zveřejněných v Telekomunikačním věstníku v částce 17/2013 a dostupných na diskusním místě na webové stránce <https://www.ctu.cz/diskusni-misto>; dále jen „pravidla“) uplatněna pouze jedna připomínka, která byla zohledněna v textu napadeného opatření a jejíž vypořádání na diskusním místě bylo zveřejněno. Ostatní připomínky veřejnosti podané prostřednictvím webového formuláře, kde není nutná identifikace připomínkujícího, nesplňují podmínky stanovené v pravidlech (identifikace připomínkujícího) a uvedené příspěvky se ve smyslu § 130 odst. 7 zákona o elektronických komunikacích nevypořádají; i takto podané připomínky však byly dle názoru odpůrce zapracovány do odůvodnění napadeného opatření. Odpůrce nicméně připustil, že zveřejnění vypořádání připomínky, jež byla podána v souladu s pravidly, nebylo z technických důvodů provedeno v zákonem stanovené jednoměsíční lhůtě, tzn. do dne 30.11.2016, ale až dne 2.12.2016. Uvedl však, že se nejedná o takovou vadu při procesu vydání napadeného opatření, která by mohla způsobit nezákonnost celého napadeného opatření. Odpůrce zdůraznil, že navrhovatel žádný příspěvek, natož pak formální připomínku podle pravidel, v rámci veřejné konzultace neuplatnil.

Závěrem se odpůrce stručně vyjádřil i k obsahu všeobecného opatření a reagoval tak na tvrzení navrhovatele, jenž nad rámec žalobního bodu kritizoval kvalitu předmětného všeobecného oprávnění, komunikaci s odpůrcem a zmiňoval určité technické aspekty dané problematiky.

Městský soud v Praze v souladu s § 101d odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s.ř.s.“) napadené opatření obecné povahy posoudil v mezích návrhových bodů, přičemž dle § 101b odst. 3 s. ř. s. vycházel ze skutkového a právního stavu, který zde byl v době vydání opatření obecné povahy.

Ve věci nebylo sporu, že napadené všeobecné oprávnění je opatřením obecné povahy. Soud se však musel zabývat otázkou aktivní legitimace navrhovatele k podání návrhu, a to jak otázkou jeho procesní aktivní legitimace, tak následně, pro případ, že by byl aktivně procesně legitimován k podání návrhu, otázkou jeho legitimace hmotněprávní.

Podle ust. § 101a odst. 1 věty první s.ř.s. návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy vydaným správním orgánem zkrácen.

K založení aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy proto musí navrhovatel tvrdit, že byl napadeným opatřením obecné povahy zkrácen na svých právech, tzn. na svých právech hmotných. Nebylo by tedy dostatečné tvrzení navrhovatele, pokud by pouze uváděl, že byl zkrácen na svých právech procesních během řízení, které vydání opatření obecné povahy předcházelo.

Otázkou aktivní legitimace navrhovatele se zabývalo usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009 – 120 (dostupné na www.nssoud.cz). V citovaném usnesení soud vyslovil, „splnění podmínek aktivní procesní legitimace bude dáno, bude-li stěžovatel logicky, konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení jeho právní sféry příslušným opatřením obecné povahy.“ Z tohoto názoru nutně vyplývá, že navrhovatel musí v podaném návrhu konkrétně a srozumitelně tvrdit dotčení (zkrácení) svých hmotných subjektivních práv, neboť v opačném případě nebude k podání návrhu aktivně procesně legitimován. V případě, že navrhovatel není aktivně legitimován k podání návrhu, nemůže se ani s úspěchem dovolat porušení svých práv procesních, a to i kdyby k takovému porušení procesních práv skutečně došlo.

Navrhovatel ve svém návrhu uváděl, že „se cítí být postupem odpůrce poškozen, protože se odpůrce vyhnul povinnosti analyzovat připomínky a zákonně je vypořádat“. Soud zvažoval, zda je takové tvrzení dostatečné z hlediska splnění podmínek aktivní procesní legitimace, tj. zda je možné takové tvrzení označit za tvrzení o zkrácení na právech navrhovatele. Přestože je tvrzení navrhovatele velice obecné, hraničící s nesplněním zákonného požadavku tvrdit zkrácení práv, přistoupil soud k extenzivnímu výkladu obsahu podání navrhovatele. Vyšel přitom ze skutečnosti, že navrhovatel alespoň tvrdil určité „poškození“ a dále z toho, že žalobce je obchodní společností, jejíž předmět činnosti souvisí s předmětným opatřením obecné povahy. Soud rovněž přihlédl k tomu, že navrhovatel podal ve věci návrh na vydání předběžného opatření, v němž uvedl, že vydání všeobecného oprávnění odpůrcem bude mít za následek, že několik tisíc zařízení krátkého dosahu bude muset být jejich provozovateli vypnuto a staženo z provozu. Z uvedeného tvrzení a uvedených souvislostí soud dovodil dotčení vlastnického práva žalobce.

Nutno zmínit, že v době podání návrhu navrhovatelova subjektivní hmotná práva napadeným opatřením obecné povahy dotčena být fakticky nemohla, neboť navrhovatel podal návrh na zrušení opatření obecné povahy dříve, než nabylo účinnosti. Návrh byl podán dne 7.12.2016, zatímco všeobecné oprávnění nabylo účinnosti až dne 15.12.2016. Za podstatné však soud shledal, že předmětné všeobecné oprávnění obecné povahy je účinné v době rozhodování soudu o návrhu na zrušení opatření obecné povahy.

Navrhovatel rovněž v návrhu uvedl, že mimo jiné „činí návrhy na změny opatření obecné povahy, podává podněty spojené s pochybením správního orgánu, vykonává osvětovou činnost na celorepublikových konferencích operátorů a všemožně vyvíjí činnost vedoucí k prosazování zájmů malých operátorů a veřejnosti...“ Navrhovatel tedy mimo jiné podával návrh na zrušení opatření obecné povahy tzv. v obecném zájmu. Stejně tak v případě návrhu na vydání předběžného opatření argumentoval možným vznikem škody způsobené provozovatelům zařízení krátkého dosahu jako celku. Aktivita žalobce v dané problematice a jeho zájem o věc by však samy o sobě nemohly založit jeho aktivní legitimaci k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, neboť ust. § 101a odst. 1 s.ř.s. v žádném případě nezakotvuje *actio popularis*, tedy žalobu, kterou může ve veřejném zájmu podat k soudu kdokoli. Pokud by se navrhovatel omezil pouze na toto tvrzení, posoudil by soud návrh na zrušení obecné povahy jako návrh podaný k tomu osobou zjevně neoprávněnou a jako takový by jej odmítl dle ust. § 46 odst. 1 písm. c) s.ř.s.

V rámci posouzení otázky, zda byl navrhovatel hmotněprávně aktivně legitimován, dospěl soud k závěru, že hmotněprávní aktivní legitimace navrhovateli nesvědčí. Navrhovatel se domáhal přezkumu všeobecného oprávnění s poukazem na procesní pochybení při jeho přijímání, konkrétně na to, že odpůrce řádně nevypořádal připomínky k návrhu a vypořádání na diskusním místě v zákonem stanovené lhůtě nezveřejnil.

Soud vyšel z následující právní úpravy:

Podle ust. § 130 odst. 1 zákona č. 127/2005 Sb. Úřad je povinen při výkonu své působnosti konzultovat

a) návrhy opatření obecné povahy a rozhodnutí o ceně,
b) rozhodnutí mající významný vliv na relevantní trh,
c) jiné úkony Úřadu, stanoví-li povinnost konzultace tento zákon,
(dále jen "opatření") s dotčenými subjekty, zejména se sdruženími koncových uživatelů a spotřebitelů, včetně zdravotně postižených, a sdruženími výrobců a podnikatelů zajišťujících sítě anebo poskytujících služby elektronických komunikací, a to formou veřejné konzultace. Účelem konzultace je, v souladu s naplněním zásad transparentnosti a objektivit, získání připomínek, stanovisek a názorů dotčených subjektů k návrhu opatření přijímaných Úřadem.

Podle ust. § 130 odst. 5 zákona č. 127/2005 Sb. pro účely veřejných konzultací podle odstavce 1 Úřad zřídí a spravuje diskusní místo, kde způsobem umožňujícím dálkový přístup zveřejňuje návrhy opatření, umožňuje předkládání připomínek a uveřejňuje výsledek konzultace.

Podle ust. § 130 odst. 6 zákona č. 127/2005 Sb. k návrhu opatření Úřadu se může kdokoli, jehož práva, povinnosti nebo zájmy mohou být opatřením přímo dotčeny, vyjádřit způsobem podle odstavce 8 nebo uplatnit písemné připomínky u Úřadu do 1 měsíce ode dne

uveřejnění návrhu. Hrozí-li nebezpečí z prodlení, je Úřad oprávněn tuto dobu přiměřeně zkrátit. Lhůta k uplatnění připomínek však nesmí být kratší než 5 pracovních dnů.

Podle ust. § 130 odst. 7 zákona č. 127/2005 Sb. výsledky veřejné konzultace, včetně vypořádání připomínek, Úřad uveřejní na elektronické úřední desce do 1 měsíce od uplynutí lhůty pro předkládání připomínek.

Podle ust. § 130 odst. 8 zákona č. 127/2005 Sb. Úřad stanoví pravidla pro vedení konzultace na diskusním místě podle odstavce 5.

Aktuální pravidla pro vedení konzultace na diskusním místě podle ust. § 130 odst. 5 zákona o elektronických komunikacích, byla zveřejněna v Telekomunikačním věstníku v částce 17/2013, jedná se o SDĚLENÍ Českého telekomunikačního úřadu č. 32/2013 Tel. věst. Článek 6 citovaných pravidel upravuje formu a způsob uplatnění připomínek. Konkrétně je stanoveno, že:

(1) Dotčené subjekty uplatňují připomínky prostřednictvím formuláře uvedeného v příloze k těmto pravidlům.

(2) Dotčené subjekty podávají řádně vyplněný formulář

a) v listinné podobě v sídle Úřadu (Český telekomunikační úřad, Sokolovská 219, Praha 9; poštovní adresa: poštovní příhrádka 02, 225 02 Praha 025), nebo

b) v elektronické podobě na elektronické adrese Úřadu podatelna@ctu.cz.

(3) Je-li formulář podáván způsobem podle odstavce 2 písm. a), musí být podepsán oprávněnou osobou.

(4) Je-li formulář podáván způsobem podle odstavce 2 písm. b), musí být podepsán oprávněnou osobou a zaručeným elektronickým podpisem¹).

(5) Za podmínky, že formulář je do 5 pracovních dnů potvrzen, popřípadě doplněn způsobem podle odstavce 2 a odstavce 3 nebo 4, je možné jej podat pomocí jiných technických prostředků, zejména prostřednictvím dálkopisu, telefaxu nebo veřejné datové sítě bez použití zaručeného elektronického podpisu.

(6) Dotčené subjekty uplatňují připomínky v českém jazyce.

(7) Připomínky musejí být formulovány konkrétně a musejí být srozumitelně odůvodněny. Musí být jednoznačně určeno, jaké části návrhu opatření se připomínka týká.

Připomínka požadující doplnění nového textu nebo nahrazení určitého textu jiným textem, musí obsahovat návrh nové formulace textu. Nová formulace musí vystihovat především podstatu navrhované změny, nemusí však být legislativně přesná.

(8) V případě podávání stanovisek a názorů postupují dotčené subjekty přiměřeně podle odstavce 1 až 7.

Z obsahu správního spisu vyplývá, že odpůrce obdržel pouze jednu připomínku uplatněnou k návrhu všeobecného oprávnění podanou podle článku 6 pravidel a to od subjektu České Radiokomunikace a.s., tedy nikoli od osoby navrhovatele. Dále odpůrce obdržel deset příspěvků v rámci veřejné konzultace podle § 130 zákona č. 127/2005 Sb., které

nebyly podány způsobem podle čl. 6 pravidel, tzn. nesplnily podmínky stanovené čl. 6 pravidel, když nebyly podepsány oprávněnou osobou a zaručeným elektronickým podpisem. Odpůrce tak byl povinen vypořádat a zveřejnit pouze připomínku uplatněnou společností České Radiokomunikace a.s. Námitka navrhovatele, že odpůrce vypořádal pouze jednu připomínku a ostatními se řádně nezabýval, proto není důvodná, neboť odpůrce byl ze zákona povinen přezkoumat pouze připomínku uplatněnou podle čl. 6 pravidel.

Je pravdou, že vypořádání uvedené připomínky bylo zveřejněno dva dny po uplynutí lhůty stanovené zákonem. Soud tuto skutečnost však nepovažuje za takovou vadu procesu přijímání opatření obecné povahy, která by měla za následek jeho nezákonnost. Vytýkaná procesní vada při přijímání všeobecného oprávnění se nemohla nijak dotknout právní sféry navrhovatele (jeho vlastnického práva v souvislosti s provozováním, resp. distribucí přístrojů krátkého dosahu), ani jeho práv procesních, neboť tato vada se netýkala jeho osoby. Je nutno rovněž zdůraznit, že ani navrhovatel sám neuvedl nic o tom, že by se tato vada dotkla jeho konkrétních práv a zájmů, případně jakým způsobem. Neuvedl ani, že by měla způsobovat nezákonnost napadeného opatření obecné povahy. Sám navrhovatel dotčení svých práv netvrdil a soud neshledal důvod vykládat takové dotčení extenzivně.

Soud přistoupil k extenzivnímu výkladu pouze v té části, která se týkala aktivní procesní legitimace navrhovatele k podání návrhu, tak aby navrhovateli nebyl upřen přístup k soudu a spravedlnosti. I extenzivní výklad však má své meze, které v rámci vlastního meritorního rozhodování nelze překročit a chápat právní sféru navrhovatele v nejširším smyslu tak, že by případné zrušení všeobecného oprávnění v důsledku potvrzení namítané procesní vady, která se ovšem netýká osoby navrhovatele, představovalo naplnění cíle, ke kterému navrhovatel svým návrhem směřoval (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23.4.2015, č.j. 10 As 96/201-62, dostupný na www.nssoud.cz).

Z uvedených důvodů neshledal soud návrh na zrušení opatření obecné povahy důvodným, a proto návrh dle ust. § 101d odst. 2 věty druhé s.ř.s. zamítl.

Podle ust. § 51 odst. 1 s.ř.s. rozhodl soud o žalobě bez nařízení jednání, když navrhovatel i odpůrce s tímto postupem výslovně souhlasili. V daném případě tedy byly splněny zákonné důvody pro postup dle ust. § 51 odst. 1 s.ř.s.

O nákladech řízení bylo rozhodnuto podle ust. § 60 odst.1 věta první s.ř.s., podle něhož by právo na náhradu účelně vynaložených nákladů řízení podle úspěchu ve věci náleželo odpůrci, tomu však žádné prokazatelné náklady řízení nevznikly, a proto soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku II. tohoto rozsudku.

P o u č e n í : 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). Případně-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 3. března 2017

JUDr. Slavomír Novák, v.r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:
Jana Válková