



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Jany Brothánkové a soudců Mgr. Jana Kašpara a Mgr. Kamila Tojnera v právní věci žalobce: **Telefónica Czech Republic, a. s.**, se sídlem Za Brumlovkou 266/2, Praha 4, IČ 60193336, proti žalovanému: **Český telekomunikační úřad**, se sídlem Sokolovská 219, Praha 9, v řízení o žalobě proti rozhodnutí předsedy Rady Českého telekomunikačního úřadu ze dne 4. 7. 2011 čj. ČTÚ-20 477/2011-603

t a k t o :

- I. Rozhodnutí předsedy Rady Českého telekomunikačního úřadu ze dne 4. 7. 2011 čj. ČTÚ-20 477/2011-603 a rozhodnutí Českého telekomunikačního úřadu ze dne 10. 2. 2011 čj. 134931/2010-631/Něm/A se zrušují a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.**
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 3.000,- Kč, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.**

Odůvodnění

Žalobce se podanou žalobou domáhá přezkoumání rozhodnutí předsedy Rady Českého telekomunikačního úřadu (dále jen Úřad) uvedeného v záhlaví, kterým byl zamítnut jeho rozklad proti rozhodnutí Českého telekomunikačního úřadu ze dne 10. 2. 2011 čj. 134931/2010-631/Něm/A a toto rozhodnutí potvrzeno. Citovaným rozhodnutím Úřad žalobci uložil podle ust. § 118 odst. 5 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích), ve znění pozdějších předpisů, pokutu ve výši 500.000,- Kč za porušení ust. § 61 odst. 3 zákona o elektronických komunikacích, kterého se měl dopustit tím, že ode dne 11. 11. 2010 do dne 18. 11. 2010 na území obcí Žehrov, Žďár, Skokovy a Příhrazy nezajistil nepřetržitý přístup

k číslům tísňového volání v jím provozované mobilní telefonní síti. Tím se žalobce dopustil správního deliktu podle ust. § 118 odst. 4 písm. b) zákona o elektronických komunikacích.

Žalobce v žalobě uvádí, že ve druhé polovině listopadu 2010 mu bylo doručeno vyrozumění o zahájení řízení, ve kterém však nebyly uvedeny dostatečně konkrétní skutečnosti, na základě kterých by bylo možno celou záležitost prověřit a vyjasnit. Žalobce v dané době nezaznamenal žádná hlášení o poruchách připojení do pevné či mobilní sítě z obcí uváděných správním orgánem a neobdržel žádné reklamace či stížnosti uživatelů. Žalobce proto vůbec nerozuměl tomu, z jakého důvodu bylo řízení zahájeno a čeho se měl konkrétně dopustit.

Za velmi neobvyklou a nestandardní označil žalobce skutečnost, že již v prvním vyrozumění o samotném zahájení řízení byl žalobci navržen termín pro nahlédnutí do spisu před vydáním rozhodnutí. Správní orgán tedy již v úplně prvním přípisu směřovaném účastníku řízení zaslal výzvu k seznámení se s podklady pro vydání rozhodnutí a vyjádření se k nim, tedy ještě dříve, než měl tento účastník řízení možnost uvést jakoukoliv skutečnost ve svůj prospěch. Úřad tedy považoval podklady pro rozhodnutí již za shromážděné, neboť obdobná výzva podle § 36 odst. 3 správního řádu je podle běžné praxe bývá zasílána až po jejich shromáždění.

Je tedy patrné, že Úřad porušil svou povinnost podle § 50 odst. 3 správního řádu, když jen podle jednoho dopisu jediného stěžovatele a dvou úředních zápisů o zkušebních voláních měl za to, že již zjistil všechny důležité okolnosti pro správné a úplné posouzení případu. Správní orgán je přitom povinen i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena.

Následně dne 10. 1. 2011 žalobce obdržel usnesení, kterým mu byla uložena povinnost předložit výpis hovorové korespondence týkající se telefonního čísla 602 499 631. Žalobce na to reagoval tak, že vysvětlil Úřadu, že takové výzvě nelze vyhovět. Tento přípis nicméně nenásvědčoval tomu, že by správní orgán shromáždil konkrétní důkazy či jednoznačné podklady týkající se spáchání údajného správního deliktu. Poté již žalobce obdržel prvoinstanční rozhodnutí, kterým mu byla uložena pokuta.

Pokud jde o rozhodnutí o rozkladu, předseda Rady Úřadu sám uznává, že prvoinstanční rozhodnutí bylo stíženo pochybeními a že pro tvrzení ohledně porušení zákona obsažená v jeho odůvodnění „by bylo zapotřebí provést komplexnější šetření, a to za přítomnosti účastníka“, na straně druhé však paradoxně i bez dostatečného prošetření prohlašuje za prokázané spáchání údajného správního deliktu, který navíc považuje za natolik závažný, že udělenou pokutu považuje za správnou a neshledal důvod ani pro snížení její nepřiměřené výše.

K argumentu žalobce, že měl být o provádění důkazů mimo ústní jednání uvědomen, předseda Rady Úřadu vysvětluje, že je s ohledem na povinnost žalobce poskytovat přístup k číslům tísňového volání nepřetržitě evidentní, že nebezpečí z případného prodlení hrozilo a že na podnět stěžovatele bylo zapotřebí reagovat okamžitě. Hned v následující větě však dodává, že byla důvodná obava, že pachatel v obavě z hrozícího trestu před uskutečněním předem oznámeného místního šetření urychleně provede nápravu a že účel ohledání na místě bude v daném případě zmařen.

Taková argumentace je naprosto nesprávná a nezákonná, nadto vzájemně rozporná. Pokud „hrozilo“ urychlené provedení nápravy, žalobce nebyl o provedení úkonu vůbec informován, aby nemohl výsledek ohledání ovlivnit. Současně však hlavním důvodem pro

neinformování žalobce mělo být „nebezpečí z prodlení“ a údajné ohrožení života a zdraví uživatelů sítě žalobce.

Pokud by platil argument ohledně „ohrožení života a zdraví“, pak by hlavním směrem činnosti správního orgánu jistě bylo právě urychlené zajištění nápravy. V tomto směru je těžko uvěřitelné, že by žalovaný nejprve nečinil skoro 2 týdny vůbec žádný krok, pak zorganizoval první ohledání, další týden opět vůbec nic a pak pouze ohledání znovu na vlastní pěst zopakoval. Skutečný průběh správního řízení opravdu nijak nenasvědčuje tomu, že by správní orgán považoval za nezbytné postupovat urychleně. Nechce se ani věřit, že by správní orgán s vědomím ohrožení života a zdraví uživatelů nevyvinul v řízení mnohem více úsilí.

Pokud by naopak platil argument o nutnosti „zabránit urychlenému provedení nápravy“, pak by správní orgán zřejmě snad jen kvůli zvýšení výměry plánovaného trestu riskoval životy a zdraví zákazníků, a to po dobu téměř jednoho měsíce (podnět měl obdržet 1. 11. 2010, žalobci zaslal první velmi obecné vyrozumění až 19. 11. 2010 a podstatu obvinění se žalobce dozvěděl až dne 29. 11. 2010. Oním účelem ohledání tak zřejmě mělo být nikoliv řádné zjištění skutkového stavu dle procesních předpisů a jeho objektivní posouzení a případně co nejrychlejší zajištění nápravy, ale spíše nalezení, respektive nevyvrácení důvodů pro udělení co největší pokuty žalobci.

Ve vztahu k místním šetřením provedeným Úřadem žalobce uvádí, že o konání těchto úkonů nebyl vůbec nijak vyrozuměn a kromě oprávněných úředních osob nebyla ohledání přítomna vůbec žádná jiná osoba. I přes důležitost předmětu dotyčného správního řízení a značnou výši následně uložené pokuty však správní orgán nejen neinformoval o provádění úkonu žalobce, ale nepřizval provádění důkazů ani žádné nestranné osoby ve smyslu § 54 odst. 4 správního řádu.

Žalobce poukazuje na ust. § 3 správního řádu, podle kterého musí správní orgány postupovat tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Podle § 4 odst. 4 správního řádu je správní orgán povinen umožnit dotčeným osobám uplatňovat jejich práva oprávněné zájmy. S tím souvisí i povinnost podle § 4 odst. 3 správního řádu s dostatečným předstihem uvědomit dotčené osoby o úkonu, který správní orgán učiní, je-li to potřebné k hájení jejich práv a neohrozí-li to účel úkonu.

Podle názoru žalobce Úřad nepostupoval při předmětném správním řízení správně, neplnil své povinnosti podle platných právních předpisů a jen na základě naprosto nedostatečných podkladů udělil žalobci pokutu v řádu několika set tisíc korun. Provedené důkazy přitom nemohou být dostatečným podkladem pro rozhodnutí o spáchání závažného správního deliktu, neboť z nich nic takového nevyplývá. Přestože Úřad zřejmě již při samotném zahájení řízení byla odhodlán udělit žalobci pokutu, ve správním řízení nejenže nebyla prokázána odpovědnost žalobce za údajný delikt, ale nebylo ani nijak prokázáno, že by vůbec k nějakému správnímu deliktu došlo. Podle shromážděných podkladů jeden ze zákazníků žalobce tvrdil, že měl problémy dovolat se na vybraná čísla, podle zápisu z ohledání se ozval na některých číslech obsazovací tón úředním osobám správního orgánu. Bez ohledu na šíři možných důvodů, proč se na vybraných číslech mohl ozvat obsazovací tón, měl správní orgán zřejmě od začátku jasno, že žalobci je třeba udělit pokutu. V návaznosti na tento výchozí předpoklad jako by už správní orgán ani neměl zájem skutkový stav blíže a podrobněji prověřovat. Spokojil se s naprosto nedostatečným obsahem spisu a jen na základě citovaného podnětu jediného zákazníka, kdy není zřejmé, co a kdy se vlastně stalo, a dvou ohledání provedených za procesně nestandardních okolností přistoupil k udělení pokuty ve výši 500.000,- Kč.

Žalobce až do druhé poloviny měsíce listopadu nebyl informován o prováděných důkazech, ale ani o samotném zahájení správního řízení, aby žalobce nemohl „v obavě

z hrozícího trestu před uskutečněním předem oznámeného místního šetření urychleně provést nápravu“. Správní orgán tak zřejmě nebyl veden záměrem situaci vyjasnit a případně zajistit plné fungování všech služeb (pokud by k nějaké poruše došlo), ale zřejmě spíše snahou uložit co nejvyšší pokutu (za co nejdelší časové období) bez toho, že by se věci příliš podrobně zabýval nebo měl skutečnou starost o možné následky údajného nefungování.

Pokud jde o odůvodnění výše uložené pokuty žalobce uvádí, že údajný způsob spáchání je uveden jen zcela vágně, pouhou citací zákonné skutkové podstaty správního deliktu. Ani další okolnosti nepůsobí příliš přesvědčivě, zejména věta o možných následcích je formulována velmi komplikovaně, aby budila zdání omezování práv dalších subjektů ze strany žalobce, při podrobnějším přečtení je však značně nelogická.

Na závěr žalobce uvádí, že z jeho strany nedošlo k porušení žádného platného právního předpisu a údajný správní delikt nespáchal. Správní řízení bylo vedeno naprosto nedostatečným a nesprávným způsobem vzbuzujícím dojem, že si správní orgán předem vytkl cíl uložit pokutu a následně se příliš nezabýval fakty.

Žalovaný ve vyjádření k podané žalobě uvedl, že ust. § 51 odst. 3 správního řádu je součástí obecných ustanovení o správním řízení. Ze systematického výkladu je tedy zřejmé, že se jedná o ustanovení vztahující se k postupu správního orgánu po zahájení správního řízení. Ust. § 4 odst. 3 správního řádu naopak dopadá na jakoukoliv činnost či úkon správního orgánu. Stížnost ze dne 1. 11. 2010 byla podnětem pro zahájení řízení z moci úřední dle § 42 správního řádu, přičemž samo toto řízení bylo zahájeno až dne 18. 11. 2010. Všechny úkony učiněné mezi tím je proto třeba hodnotit v intencích části druhé, hlavy V. správního řádu upravující postup před zahájením řízení. Na postup správního orgánu před zahájením řízení nedopadají ust. § 44 a následující správního řádu, tedy ani ust. § 51 odst. 3 správního řádu. Pro posouzení zákonnosti postupu správního orgánu je tedy nutné posoudit, zda byla splněna podmínka potenciálního ohrožení účelu úkonu, jak ji definuje § 4 odst. 3 správního řádu, která by odůvodňovala neinformování dotčené osoby o úkonu.

Účelem prováděného úkonu bylo prověřit tvrzení obsažená v podnětu zákazníka a je zřejmé, že tyto skutečnosti by nebylo možné objektivně prověřit po předchozím uvědomění žalobce o konání místního šetření. Je totiž logické (a bylo by správné), že by žalobce provedl okamžitou nápravu a tím by byl účel takového místního šetření zmařen. Použitý postup je tedy zcela legitimní a nelze ho nazývat obcházením předpisů. Nelze totiž zapomínat, že společnost sice má zájem na bezproblémovém fungování tísňových linek, což dokládá i existence samotné skutkové podstaty obsažené v § 118 odst. 4 písm. b) zákona o elektronických komunikacích, nicméně jedním ze způsobů motivace poskytovatelů služeb elektronických komunikací k zajištění této služby je právě možnost správního postihu.

Je možné přisvědčit názoru žalobce, že rychlost postupu Úřadu neodpovídala závažnosti situace a že odstup 18 dní mezi přijetím podnětu a zahájením správního řízení je zcela evidentně příliš dlouhý. Nicméně to nemá žádný vliv na skutečnost, že ze strany žalobce byly naplněny všechny znaky správního deliktu dle § 118 odst. 4 písm. b) zákona o elektronických komunikacích, jak bylo přesvědčivě prokázáno.

O provedení místních šetření byly sepsány protokoly obsahující datum, místo a označení úkonu, které byly předmětem zápisu, vylíčení průběhu předmětných úkonů, označení správního orgánu a jméno, příjmení, funkci a podpis oprávněné úřední osoby, která úkon provedla. To odpovídá požadavkům dle ust. § 18 odst. 2 a odst. 3 správního řádu. Je přitom třeba si uvědomit, že Úřad je specializovaným orgánem státní správy a jednotlivé úřední osoby zabývající se státní kontrolou na úseku telekomunikací jsou vybaveny

odpovídajícími specializovanými znalostmi. Při jednotlivých místních šetřeních se proto nejednalo, jak se snaží žalobce naznačit, pouze o nějaké laické pokusy dovolat se na linku tísňového volání, ale o profesionálně provedenou kontrolu ze strany státní správy, respektive odpovídajícím odbornými znalostmi a zkušenostmi vybavenými zaměstnanci státní správy na úseku státní kontroly. Pokud jde o možnost přizvání nestranné osoby dle § 54 odst. 4 správního řádu, jedná se skutečně pouze o možnost a nikoliv o povinnost správního orgánu.

Podle názoru žalovaného tedy není důvod pochybovat, že tímto způsobem byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti ve smyslu § 3 správního řádu, a není zřejmé, jaké jiné důkazy o tom, že došlo ke spáchání správního deliktu, má žalobce na mysli.

Žalobce podal k tomuto vyjádření repliku, ve které uvedl, že vyjádření žalovaného nepřináší žádné rozhodující nové skutečnosti a neobsahuje nic, čím by byly skutečnosti uvedené v žalobě vyvráceny nebo zpochybněny. Podle názoru žalobce žalovaný některé skutečnosti dokonce i sám potvrzuje a ve vztahu k jiným pouze opakuje svá tvrzení ze správního řízení, jen v otázce nedostatku důkazů pro vydání rozhodnutí pouze zdůrazňuje profesionalitu a specializaci svých pracovníků. Dostatečná kvalifikace a profesionalita pracovníka tedy podle žalovaného zřejmě nahradí postup podle správního řádu a dodržování platných právních předpisů. Z uvedených důvodů žalobce na podané žalobě setrval.

Ze správního spisu vyplývá, že dne 1. 11. 2010 byla Úřadu doručena stížnost, podle které se stěžovateli z jeho mobilního telefonu z místa jeho bydliště nepodařilo dovolat na tísňovou linku policie 158 ani na ostatní tísňové linky. K tomuto došlo na konci měsíce srpna, nepomohla ani telefonická reklamace u operátora. Od té doby již záležitost nejméně 2× u žalobce urgoval, avšak ani do 26. 10. 2010 se mu nepodařilo z jeho bydliště se na tísňové linky dovolat, ačkoliv ze všech ostatních míst po republice se na kteroukoliv tísňovou linku vždy normálně dovolal.

Ve spise je dále založena listina nadepsaná jako protokol z ohledání (MŠ) ze dne 11. 11. 2010, podle kterého byla na základě stížnosti provedena kontrola dostupnosti tísňových linek (112, 150, 155, 156, 158) na adrese Žehrov 42 a v okolních obcích z mobilních telefonních čísel provozovatele Telefónica, T-Mobile a Vodafone. V obcích Žehrov, Žďár, Skokovy a Příhrady nebylo možné se z čísla provozovaného žalobcem dovolat na čísla tísňového volání, po vytočení čísel je obdržen obsazovací tón. Dovolání z tohoto čísla na jiná mobilní čísla bylo bez problémů, úroveň signálu v rozmezí 75 - 100 %. Z ostatních mobilních čísel ostatních operátorů nebyl problém s dovoláním na linky tísňového volání. V obcích Doubrava, Srbsko a Všeň nebyl problém s dovoláním na linky tísňového volání ze všech mobilních telefonních čísel všech operátorů.

Dále je ve správním spise založen protokol z ohledání (MŠ) ze dne 18. 11. 2010, při němž byly zjištěny shodné skutečnosti, a to že není možné se z čísla provozovaného žalobcem dovolat na čísla tísňového volání a po vytočení čísla tísňového volání je obdržen obsazovací tón. Úroveň signálu byla v rozmezí 85 - 100 %. V obci Žehrov bylo zkoušeno volání na číslo tísňového volání 112 z mobilního přístroje bez vložené SIM karty, po vytočení čísla tísňového volání byl opět obdržen obsazovací tón. V obci Skokovy bylo zkoušeno volání na číslo tísňového volání 112 z veřejného telefonního automatu, přičemž nebyl problém s dovoláním na linku tísňového volání 112.

Opatřením z téhož dne, které bylo následujícího dne doručeno žalobci, Úřad oznámil žalobci zahájení správního řízení ve věci uložení sankce podle § 118 odst. 15 zákona o elektronických komunikacích za správní delikt, ke kterému mělo dojít tím, že žalobce

nezajistil uživatelům nepřetržitý přístup k číslům tísňového volání podle § 61 odst. 3 zákona o elektronických komunikacích. Na základě oznámení provedl správní orgán kontrolu přístupu k číslům tísňového volání účastníků společnosti Telefónica Czech republic a.s. v obcích Žehrov, Žďár, Skokovy a Příhrazy, kde bylo zjištěno porušení ust. § 61 odst. 3 zákona o elektronických komunikacích. Žalobce byl v tomto vyrozumění poučen o právu podle § 36 odst. 1 správního řádu a § 3 správního řádu a je v něm uvedeno, že k objasnění skutečného stavu věci může žalobce přispět tím, že správnímu orgánu do sedmi kalendářních dnů zašle své vyjádření o všech dalších skutečnostech, které pro vydání rozhodnutí považuje za důležité a ve smyslu § 52 správního řádu předloží na podporu svých tvrzení důkazy. Současně v souladu s § 36 odst. 3 správního řádu správní orgán navrhl žalobci termín pro nahlédnutí do spisu na den 29. 11. 2010

Ve vyjádření k zahájenému řízení žalobce uvedl, že vyrozumění o zahájení správního řízení mu je nejasné. Úřad neuvedl, o jakou službu se mělo jednat, zda o veřejně dostupnou telefonní službu v pevných sítích anebo veřejně dostupnou telefonní službu v mobilních sítích. Úřad dále neuvádí, kdy k údajnému porušení zákona mělo dojít. V neposlední řadě není žalobci zřejmé, jak Úřad provedl kontrolu přístupu k číslům tísňového volání, neboť žalobce nebyl o podobném kontrolním zjištění informován a tento závěr je proto pro něj překvapující.

Žalobce uvedl, že proto lze nyní pouze obecně konstatovat, že všichni účastníci využívající veřejně dostupnou telefonní službu (v pevné i mobilní síti) mají v rámci této služby zároveň přístup k číslům tísňového volání, a to přesně v souladu se zákonem. Společnost Telefónica Czech republic a.s. neomezila žádného účastníka v přístupu k číslům tísňového volání a není ani důvod, proč by přístup k těmto číslům účastníkům blokovala či znemožňovala. Žalobce považuje proto obvinění za nepodložené a spáchání deliktu podle § 61 odst. 3 zákona o elektronických komunikacích odmítá. Nejasné znění oznámení ale žalobci neumožňuje jakékoliv konkrétnější vyjádření k předmětu řízení.

Následně dne 29. 11. 2010 se žalobce seznámil s obsahem spisového materiálu a poté k věci zaslal další vyjádření. Žalobce uvedl, že na základě informací zjištěných ze správního spisu prověřil po technické stránce situaci v předmětných obcích ke dni 7. 12. 2010 s tím, že nezjistil žádné nedostatky. Spojení fungovalo, všechny hovory včetně zkušebního volání na tísňové linky proběhly zcela normálně bez jakýchkoliv potíží. K problému podle záznamů žalobce nemělo docházet ani ve dnech bezprostředně předcházejících, tj. na přelomu měsíců listopadu a prosince 2010. Problém popisovaný stěžovatelem zjištěn nebyl, žalobce se k situaci popisované stěžovatelem nemůže přímo vyjádřit. Žalobce dále uvedl, že neeviduje v dané souvislosti žádné reklamace nebo stížnosti účastníků. Přímou ze strany stěžovatele bylo ve druhé polovině roku 2010 zaznamenáno pouze hlášení poruchy na jeho telefonním čísle 606 601 480, ze systému žalobce však žádná taková porucha patrná nebyla ani v době hlášení poruchy ani v současnosti. Proto bylo stěžovateli jako možný důvod sděleno, že by mohlo jít o aktuální přetížení sítě, případně že by závada mohla být v jeho telefonu. Pokud jde o místní šetření pracovníků Úřadu, žalobce nebyl k těmto úkonům přizván a ani nebyl o konání místních šetření informován, nemohl se tudíž vyjádřit ani k podrobnostem zkušebních volání prováděných během místních šetření.

Žalobce uzavřel, že si není vědom toho, že by z jeho strany došlo k naplnění skutkové podstaty jakéhokoliv správního deliktu.

Dále je ve spise založen protokol z ohledání (MŠ) ze dne 9. 12. 2010, podle kterého bylo v obci Žehrov zjištěno, že došlo ke spojení s operátory na číslech tísňového volání, po vytočení čísla tísňového volání byl obdržen vyzváněcí tón a došlo ke spojení.

Usnesením ze dne 7. 1. 2011 Úřad žalobci podle § 53 odst. 1 správního řádu uložil povinnost předložit výpis hovorové korespondence telefonního čísla 602 499 631 ze dne 11. 11. 2010 a 18. 11. 2010.

Žalobce na toto usnesení reagoval tak, že této výzvě nemůže vyhovět, neboť Úřad není oprávněn takové údaje po žalobci požadovat. Současně žalobce dodal, že neuskutečněné hovory by se na výpisu z hovorové korespondence nijak neprojevíly, neboť takové údaje nejsou ani vytvářeny nebo zpracovávány a nejsou uchovávány nebo zaznamenávány. Pokud by takové pokusy byly technicky zachytitelné a zachyceny by byly, nebylo by ze struktury výpisu hovorové korespondence možné zjistit, z jakého důvodu nedošlo k uskutečnění jakéhokoliv hovoru (zavěšení ještě před spojením, výpadek signálu, ocitnutí se mimo signál, chyba na přijímající stanici a jiné).

Rozhodnutím ze dne 10. 2. 2011 č.j. 134931/2010-631/Něm/A Úřad žalobci uložil pokutu za porušení ust. § 61 odst. 3 zákona o elektronických komunikacích tím, že ode dne 11. 11. 2010 do dne 18. 11. 2010 na území obce Žehrov, Žďár, Skokovy a Příhrazy nezajistil nepřetržitý přístup k číslům tísňového volání v jím provozované mobilní síti. Tímto jednáním se žalobce dopustil správního deliktu podle ust. § 118 odst. 4 písm. b) zákona o elektronických komunikacích a Úřad mu za tento delikt uložil podle ust. § 118 odst. 15 zákona o elektronických komunikacích pokutu ve výši 500.000,- Kč. Dále byla žalobci uložena povinnost nahradit náklady řízení paušální částkou ve výši 1.000,- Kč.

V odůvodnění tohoto rozhodnutí Úřad zrekapituloval obsah správního spisu a následně uvedl, že po zhodnocení důkazů dospěl k závěru, že se žalobce dopustil dlouhodobého porušení ust. § 61 odst. 3 zákona o elektronických komunikacích tím, že nezajistil svým účastníkům, ale i uživatelům v jeho mobilní telefonní síti nepřetržitý přístup k číslům tísňového volání na poměrně dlouhou dobu lokalitách předmětných obcí. Tímto jednáním naplnil skutkovou podstatu správního deliktu podle ust. § 118 odst. 4 písm. b) zákona o elektronických komunikacích.

Dále Úřad uvedl, že při určení výše pokuty vycházel z kritérií uvedených v § 119 odst. 4 zákona o elektronických komunikacích. K jednotlivým kritériím uvedl následující:

Ke způsobu spáchání správního deliktu Úřad uvedl, že protiprávního jednání se žalobce dopustil nezajištěním nepřetržitého přístupu k číslům tísňového volání s tím, že povinnost podnikatele poskytujícího veřejně dostupnou telekomunikační službu zajistit nepřetržitý přístup k číslům tísňového volání je stanovena v ust. § 61 odst. 3 zákona o elektronických komunikacích.

K době trvání správního deliktu Úřad uvedl, že povinnost stanovenou v ust. § 61 odst. 3 zákona o elektronických komunikacích žalobce prokazatelně neplnil minimálně v období od 11. 11. 2010 do 18. 11. 2010.

K následkům správního deliktu Úřad uvedl, že nezajištěním přístupu k číslům tísňového volání dochází k možnému ohrožení lidského zdraví a života, popřípadě je odepřeno nebo ztíženo právo na eliminaci skutečností vedoucích k možnému ohrožení lidského zdraví či života.

K okolnostem, za kterých byl správní delikt spáchán, Úřad uvedl, že žalobce měl v předmětné lokalitě dlouhodobý problém se zajištěním nepřetržitého přístupu k číslům tísňového volání, ačkoliv byl na toto stěžovatelem opakovaně upozorněn a neprovedl žádné kroky k nápravě. Tyto skutečnosti vyhodnotil Úřad jako přitěžující okolnosti.

Žalobce podal proti tomuto rozhodnutí rozklad, ve kterém argumentoval obdobně jako později v podané žalobě.

O rozkladu bylo rozhodnuto žalobou napadeným rozhodnutím předsedy Rady Úřadu ze dne 4. 7. 2011 č.j. ČTÚ-20 477/2011-603 tak, že rozklad byl zamítnut a rozhodnutí Úřadu potvrzeno. V odůvodnění tohoto rozhodnutí předseda Rady Úřadu nejprve shrnul průběh správního řízení a obsah námitek, které žalobce uvedl v rozkladu.

K námitce, že z rozhodnutí není zřejmé, jak Úřad dospěl k závěru o údajném spáchání správního deliktu, předseda Rady Úřadu uvedl, že ve spise je založen předmětný podnět stěžovatele a dále protokoly o provedených místních šetřeních, které jsou rozhodnými důkazy. Předseda Rady Úřadu poukázal na ust. § 4 odst. 3 správního řádu a § 51 odst. 2 správního řádu. Z nich dovodil, že správní orgán v rámci rozhodování o způsobu provedení důkazu ohledáním předně uváží, zda v daném konkrétním případě s ohledem na povahu úkonu je nezbytné postupovat urychleně. Shledá-li, že důvody pro okamžité uskutečnění úkonu ohledání jsou splněny a že případné prodlení s provedením úkonu by s největší pravděpodobností mělo za následek ohrožení účelu úkonu, je na něm, aby takový úkon v zájmu zjištění stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, provedl bez včasného vyrozumění účastníků řízení.

Ačkoliv tedy postup Úřadu nebyl v daném případě zdůvodněn hrozbou nebezpečí z prodlení, je s ohledem na povinnost žalobce poskytovat přístup k čísům tísňového volání nepřetržitě evidentní, že zde nebezpečí z případného prodlení hrozilo a že na podnět stěžovatele bylo zapotřebí reagovat okamžitě. Předseda Rady Úřadu dále uvedl, že v případě podezření ze spáchání tohoto správního deliktu je dána důvodná obava, že pachatel v obavě z hrozícího trestu před uskutečněním předem oznámeného místního šetření urychleně provede nápravu a tím účel ohledání na místě zmaří. Proto nebyl žalobce v daném případě postupem správního orgánu prvního stupně zkrácen na svých procesních právech.

Pokud jde o námitku žalobce týkající se faktu, že k ohledání nebyla přizvána nestranná osoba, předseda Rady Úřadu uvedl, že přizvání takové osoby je v zásadě možné, nikoliv však nutné. Úřad proto nepochybil, pokud v daném případě nestranné osoby k provedení úkonu nepřizval.

V daném případě byly o provedení místních šetřeních vždy sepsány protokoly, které obsahují všechny náležitosti stanovené v ust. § 18 odst. 2 a odst. 3 správního řádu. Zásadní formální nedostatky protokolů nebyly v daném případě shledány. Se samotným obsahem zmíněných protokolů se pak účastník řízení seznámil při nahlížení do správního spisu. Výsledné protokoly proto v daném případě představují dostatečné podklady, na jejichž základě bylo možno učinit závěr o spáchání správního deliktu žalobcem.

Dále předseda Rady Úřadu uvedl, že ze zápisu o provedených místních šetřeních vyplývá, že spojení na linku tísňového volání opakovaně nebylo úspěšné a ozval se obsazovací tón. V případě, kdy se mobilní telefon nachází v místě bez pokrytí signálem GSM, je hovor automaticky ukončen a tudíž by v průběhu kontroly nemohl být zaznamenán. O tom, že telefon se při volání nacházel v místě s dostatečně silným a kvalitním signálem GSM, svědčí též skutečnost, že volání na jiná telefonní čísla byla úspěšná. Konečně skutečnost, že ze sítě žalobce nelze uskutečnit hovor na linky tísňového volání, byla během kontroly zjištěna ve více lokalitách, a proto zjištěný nedostatek nemohl být způsoben volbou místa pro kontrolní volání. Neúspěšné volání nemohlo být způsobeno nedostatečným signálem, ale jednoznačně pochybením na straně žalobce. Zákonnou povinností žalobce je zajistit přístup k linkám tísňového volání, konkrétní technické řešení k zajištění této povinnosti je zcela na volbě žalobce. Skutečnost, že v dané lokalitě této povinnosti žalobce nedostál, a to minimálně v době prováděného šetření, byla provedenými důkazy spolehlivě prokázána. Na tom nic nemění fakt, že následně dne 9. 12. 2010 bylo možno volání na linky tísňového volání uskutečnit.

Současně předseda Rady Úřadu poukázal na pochybení správního orgánu prvního stupně spočívající v tom, že aby bylo možné učinit závěr, že žalobce měl dlouhodobý problém se zajišťováním nepřetržitého přístupu k číslům tísňového volání, bylo by zapotřebí provést komplexnější šetření, a to za přítomnosti žalobce. Šetřením bylo zjištěno, že žalobce prokazatelně nesplnil povinnost podle § 61 odst. 3 zákona o elektronických komunikacích v lokalitách čtyř uvedených obcí ve dnech 11. 11. 2010 a 18. 11. 2010. Porušení povinnosti zajistit nepřetržitý přístup k číslům tísňového volání v žalobcem provozované mobilní síti ve výše uvedených lokalitách, byť jen ve dvou případech, je ovšem natolik závažné, že udělenou pokutu považuje předseda Rady Úřadu za správnou a její výše odpovídá žalobcem ohroženým zájmům chráněným zákonem o elektronických komunikacích. Naznačené pochybení proto nepředstavuje vadu, která by způsobovala věcnou či právní vadnost napadeného rozhodnutí.

Městský soud v Praze žalobou napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, přezkoumal v rozsahu uplatněných žalobních bodů, kterými je vázán, a vycházel přitom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. O věci přitom rozhodl bez jednání, neboť mu to umožňuje ust. § 76 odst. 1 písm. b) a c) s. ř. s.

Městský soud v Praze věc posoudil takto:

Žalobní argumentace v podstatě vychází z názoru, že protokoly z místních šetření, které Úřad použil jako podklad pro rozhodnutí byly pořízeny po procesní stránce vadným způsobem a nejsou tedy v řízení použitelné. Soud musel tomuto žalobnímu tvrzení přisvědčit.

Místní šetření provedená Úřadem proběhla dne 11. 11. 2010 a 18. 11. 2010. Řízení bylo v daném případě zahájeno dnem 19. 11. 2010 (doručením oznámení o zahájení řízení žalobci, viz § 46 odst. 1 správního řádu). V obou případech se tedy jednalo o úkony prováděné před zahájením správního řízení.

S žalovaným lze částečně souhlasit v tom, že se jednalo o úkony činěné v rámci prověřování podnětu k zahájení řízení a nejednalo se o úkony prováděné v rámci správního řízení. Hodlal-li však žalovaný zjištění učiněná při těchto místních šetřeních použít jako důkaz ve správním řízení, bylo jeho povinností postupovat podle ust. § 138 správního řádu o zajištění důkazu.

Podle § 138 odst. 1 správního řádu před zahájením řízení lze z moci úřední nebo na požádání toho, kdo by byl účastníkem, zajistit důkaz, je-li důvodná obava, že později jej nebude možno provést vůbec nebo jen s velkými obtížemi, a jestliže lze důvodně předpokládat, že provedení tohoto důkazu může podstatně ovlivnit řešení otázky, která bude předmětem rozhodování. O zajištění důkazu vydá správní orgán usnesení, které se oznamuje osobám, jichž se přímo týká. Hrozí-li nebezpečí z prodlení, lze usnesení oznámit i dodatečně s výjimkou oznámení osobám, které musí při provádění úkonu poskytnout osobní součinnost.

Úřad však podle tohoto ustanovení nepostupoval a žalobci vůbec neoznámil (ani dodatečně), že již před zahájením řízení opatroval důkazy pro rozhodnutí. Žalobce se o tom dozvěděl až dne 29. 11. 2010, kdy pověřený zaměstnanec žalobce nahlédl do správního spisu.

Poněkud problematická je i argumentace Úřadu o tom, z jakého důvodu nebylo možno žalobce o provedení místních šetření uvědomit dopředu. Úřad totiž argumentuje dvěma navzájem se popírajícími důvody – hrozícím nebezpečím pro životy a zdraví osob nacházejících se na území předmětných obcí a dále tím, že žalobce by před uskutečněním šetření protiprávní stav sám odstranil.

Pokud jde o první důvod, nemůže nikterak ospravedlnit postup Úřadu v tom smyslu, že by žalobce předem nevyrozuměl o konaných místních šetřeních. Pokud bylo hlavním

záměrem Úřadu předejít možnému ohrožení života a zdraví osob nacházejících se na území předmětných obcí, nemělo by žádný smysl existenci tohoto nebezpečí před žalobcem tajit – právě upozornění žalobce Úřadem na existující závadu by mohlo vést k jejímu urychlenému odstranění, což ostatně Úřad sám uznává, když uvádí, že pokud by se žalobce o chystaném šetření dozvěděl předem, závadu by urychleně odstranil. Tento argument tedy nemůže nevyrozumění žalobce ospravedlnit.

Ani druhý argument Úřadu nemůže v projednávaném případě obstát. Lze jistě chápat obavu Úřadu z toho, že pokud by svůj záměr prověřit údaje obsažené v obdržené stížnosti přímo na místě žalobci sdělil, mohl by žalobce přijmout taková opatření, aby šetřením Úřadu nebyla žádná závada zjištěna. Ve vztahu k šetření konanému dne 11. 11. 2010 by snad bylo možno tento argument přijmout. Není však zřejmé, jak by mohl tento argument odůvodnit skutečnost, že Úřad žalobce nevyrozuměl ani o konání dalšího šetření dne 18. 11. 2010 (a ostatně také o šetření dne 9. 12. 2010, při kterém již bylo zjištěno odstranění závady). V době konání tohoto šetření totiž již žalobce nemohl – v logice tvrzení Úřadu - trestu uniknout, neboť správní delikt byl zjištěn již při předchozím šetření. V kontextu s předchozím tvrzením Úřadu však tento argument neobstojí ani ve vztahu k šetření konanému dne 11. 11. 2010. Úřad totiž jinými slovy tvrdí, že zvažoval, zda má žalobce o chystaném místním šetření předem uvědomit – tím by sice zajistil ochranu života a zdraví osob nacházejících se v prostoru předmětných obcí, ale žalobce by mohl uniknout trestu za správní delikt – anebo zda má konat místní šetření bez přítomnosti žalobce – tím sice zajistí, že žalobce bude potrestán za správní delikt, ale bude prodloužena doba, po níž trvá ohrožení života zdraví zmíněných osob. Mezi těmito dvěma variantami Úřad zvolil druhou uvedenou, tj. upřednostnil zájem na potrestání žalobce za správní delikt před zájmem na ochraně života a zdraví osob. Takový postup však soud nemůže shledat za souladný se zákonem, neboť ochrana života a zdraví musí být v každém případě nejvyšší prioritou při jakékoli činnosti správních orgánů.

Ani jeden z obou zmíněných argumentů Úřadu pak nemůže ospravedlnit skutečnost, že Úřad sám žalobce o provedeném dokazování neinformoval alespoň dodatečně. Přitom kdyby Úřad postupoval dle ustanovení správního řádu o zajištění důkazu (jak bylo jeho povinností), musel by o tom vydat usnesení a toto usnesení žalobci doručit. To dokládá, že soudem vytčená procesní vada spočívající v pominutí ust. § 138 správního řádu není jen vadou formální, ale jde skutečně o vadu, která měla reálný vliv na průběh správního řízení.

Důvodnou shledává soud i námitku žalobce o tom, že k šetření Úřad nepřizval nestrannou osobu. Podle § 54 odst. 4 správního řádu *správní orgán může k účasti na ohledání přizvat nestranné osoby, aby zajistil jejich přítomnost při provádění důkazu. Tyto osoby nemají práva ani povinnosti účastníků*. Dopad ustanovení § 54 správního řádu na projednávaný případ nevylučuje ani okolnost, že Úřad prováděl místní šetření v rámci postupu před zahájením řízení. Mají-li být zjištění učiněná při takovém úkonu použita jako důkaz ve správním řízení, musí být podmínky tohoto ustanovení dodrženy i v případě, je-li prováděn ještě před zahájením řízení. Opačný výklad prezentovaný žalovaným by totiž znamenal možnost obejítí tohoto ustanovení, čímž by docházelo k eliminaci procesních práv účastníků řízení. Proces dokazování by se tak vlastně mohl dostat úplně mimo sféru vlivu účastníka řízení, jak ostatně dokladuje i projednávaný případ, kdy protokoly pořízené při místních šetřeních bez účasti žalobce jsou v podstatě jedinými důkazy usvědčujícími žalobce ze spáchání správního deliktu.

Jakkoli ustanovení § 54 odst. 4 správního řádu neformuluje přizvání nestranné osoby jako nutnou podmínku k provedení ohledání, soud konstatuje, že v daném případě takto Úřad postupovat měl. Ustanovení § 54 odst. 4 správního řádu totiž vychází z předpokladu, že ohledání se bude konat za přítomnosti účastníků řízení (anebo alespoň za situace, kdy

účastníkům řízení bylo konání ohledání dopředu oznámeno a jejich účast jim tak byla umožněna). Pokud správní orgán výjimečně koná ohledání, aniž by účastníci řízení měli možnost se tohoto úkonu zúčastnit (není nyní podstatné, že soud takový postup Úřadu v daném případě shledal nesprávným), je nepochybně žádoucí, aby transparentnost tohoto úkonu a jeho objektivita byla zajištěna alespoň jinak, což lze zajistit právě přítomností nestranné osoby. Soud tím nijak nezpochybňuje odbornost pracovníků Úřadu, jde pouze o to, aby účastník řízení měl alespoň nějakou záruku, že takto prováděné úkony byly prováděny nejen na patřičné odborné úrovni, ale také nestranně a objektivně.

Nad rámec uplatněných žalobních námitek pak musí soud poznamenat, že pořizeny protokol neobsahuje všechny náležitosti stanovené v § 18 odst. 2 správního řádu. Podle tohoto ustanovení *protokol obsahuje zejména místo, čas a označení úkonů, které jsou předmětem zápisu, údaje umožňující identifikaci přítomných osob, vyličení průběhu předmětných úkonů, označení správního orgánu a jméno, příjmení a funkci nebo služební číslo oprávněné úřední osoby, která úkony provedla. Údaji umožňujícími identifikaci fyzické osoby se rozumějí jméno, příjmení, datum narození a místo trvalého pobytu, popřípadě jiný údaj podle zvláštního zákona. Podle odst. 3 tohoto ustanovení protokol podepisuje oprávněná úřední osoba, popřípadě osoba, která byla pověřena sepsáním protokolu, a dále všechny osoby, které se jednání nebo provedení úkonu zúčastnily. Odepření podpisu, důvody odepření a námitky proti obsahu protokolu se v protokolu zaznamenají.*

V daném případě protokoly neobsahují jméno a příjmení oprávněných úředních osob, které byly úkonu přítomny, neboť obsahují toliko jejich příjmení. Tato vada je zajisté toliko vadou formální, která na použitelnost protokolu nemá žádný vliv a soud na ni poukazuje jen pro úplnost. Podstatnější vadou obou protokolů však je, že ačkoli z obou vyplývá, že šetření provedly vždy dva pracovníci Úřadu, protokol je vždy podepsán toliko jedním z nich.

Ze všech shora uvedených důvodů proto soud dospěl k závěru, že protokoly z místních šetření ze dne 11. 11. 2010 a ze dne 18. 11. 2010 pořizené Úřadem nejsou jako důkazy ve správním řízení použitelné. Za této situace pak nemohou rozhodnutí vydaná v obou stupních obstát, neboť jde v podstatě o důkazy jediné (samotná stížnost stěžovatele pochopitelně dostatečným podkladem pro uložení pokuty být nemůže, neboť jde o pouhé tvrzení).

Soud tedy dospěl k závěru, že spáchání správního deliktu nebylo žalobci procesně správným způsobem prokázáno. Za této situace by pak již postrádalo smysl zabývat se žalobními námitkami směřujícími proti výši uložené pokuty.

Vzhledem ke shora uvedenému soud žalobě vyhověl a napadené rozhodnutí podle § 78 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). Právním názorem, který soud vyslovil v tomto rozsudku, je v dalším řízení správní orgán vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

Žalobce měl se svojí žalobou úspěch a náleží mu proto náhrada důvodně vynaložených a prokázaných nákladů řízení podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Tyto náklady spočívají v zaplaceném soudním poplatku ve výši 3.000,- Kč. Jiné náklady žalobce neuplatňoval a ze soudního spisu nevyplývají.

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 nejblíže 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 15. dubna 2013

Mgr. Jana Brothánková
předsedkyně senátu