



**ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců JUDr. Petra Příhody a Mgr. Jana Passera v právní věci žalobce B. s. r. o., zastoupeného Mgr. Janem Krátkým, advokátem v Mladé Boleslavi, Laurinova 1049, proti žalovanému Českému telekomunikačnímu úřadu, Sokolovská 219, Praha 9, poštovní příhrádka 02, Praha 025, PSČ 225 02, v řízení o žalobě proti rozhodnutí předsedy Českého telekomunikačního úřadu ze dne 20. 3. 2002, čj. 34116/2001-603

t a k t o :

- I. Rozhodnutí předsedy Českého telekomunikačního úřadu ze dne 20. 3. 2002, čj. 34116/2001-603, a rozhodnutí Českého telekomunikačního úřadu ze dne 17. 10. 2001, čj. 9310/01-631-P, se zrušují pro nezákonnost a pro vady řízení.
- II. Věc se vrací Českému telekomunikačnímu úřadu k dalšímu řízení.
- III. Český telekomunikační úřad je povinen zaplatit žalobci k rukám jeho zástupce na náhradě nákladů řízení částku 4838 Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím Českého telekomunikačního úřadu, odboru pro oblast Praha, ze dne 17. 10. 2001, čj. 9310/01-631-P, byla žalobci uložena podle § 97 odst. 1 písm. h) zákona č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích, pokuta za přerušení telekomunikační služby (poškození telekomunikačního kabelu při výkopu v Čelákovících dne 8. 2. 2001) ve výši 21 000 Kč.

Žalobce se proti tomuto rozhodnutí odvolal; jeho odvolání žalovaný žalobou napadeným rozhodnutím zamítl a rozhodnutí I. stupně potvrdil.

Žalobce ve věci podal včas žalobu u Obvodního soudu pro Prahu 9 a domáhal se proti žalovanému rozsudečného výroku, jímž by řízení ve věci uložení pokuty bylo zastaveno. Obvodní soud usnesením ze dne 6. 6. 2002 vyslovil svou věcnou nepříslušnost a věc postoupil Městskému soudu v Praze s tím, že jde o věc správního soudnictví. Městský soud v Praze – s poukazem na tehdejší znění § 102 odst. 3 zákona o telekomunikacích – měl za to, že žaloba byla správně podána u obvodního soudu a věc předložil 26. 11. 2002 Vrchnímu soudu v Praze k rozhodnutí o věcné příslušnosti.

Vrchní soud v Praze o této otázce nerozhodl do konce roku 2002; po datu 1. 1. 2003 spisy předal Nejvyššímu správnímu soudu.

Nejvyšší správní soud přihlédl k tomu, že ustanovení § 102 odst. 3 zákona o telekomunikacích bylo s účinností od 1. 1. 2003 zrušeno zákonem č. 151/2002 Sb., soudním řádem správním; věc proto posoudil jako řádnou správní žalobu s nepřesným petitem. Poznamenat třeba i to, že § 102 odst. 3 zákona o telekomunikacích je legislativně málo šťastným řešením problému, který věcně správně formulovala důvodová zpráva: podle ní mělo zmíněné ustanovení řešit toliko rozhodování sporů o soukromé právo (např. spory o telekomunikační poplatky), a nemělo dopadat na žaloby cílící ke zrušení vrchnostenského rozhodnutí správního orgánu. K projednání takové správní žaloby (§ 65 s. ř. s.) je pak podle přechodného ustanovení § 132 s. ř. s. příslušný Nejvyšší správní soud.

Nejvyšší správní soud proto vyzval žalobce k tomu, aby návrh výroku rozsudku formuloval ve shodě s označením žaloby. To žalobce učinil. Po této úpravě je zřejmé, že se žalobce obvyklou správní žalobou domáhá zrušení rozhodnutí předsedy Úřadu; žalobní body lze shrnout do oblasti skutkové i právní:

Po skutkové stránce žalobce tvrdí, že objednal u provozovatele telekomunikačních služeb vytyčení podzemního telekomunikačního zařízení. Toto vytyčení bylo provedeno, ale zápis objednatel obdržel až po poškození kabelu a v zápisu jsou uvedeny údaje, které neodpovídají skutečnosti. Vyznačení na terénu bylo provedeno barvou, nikoli kolíky, jak zápis uvádí. V místě, kde měl být kabel uložen, byly práce prováděny ručně; kabel byl narušen mechanizací v jiném místě, než se měl nacházet, protože vytyčení bylo provedeno nesprávně. Žalobce tedy tvrdí, že své povinnosti neporušil.

Po právní stránce namítl, že neporušil povinnost uvedenou v § 88 odst. 8 zákona o telekomunikacích takovým způsobem, aby za to mohla být uložena sankce. Poukázal na ustanovení § 97 odst. 1 písm. h) téhož zákona („porušuje“) a polemizoval s argumentací napadeného rozhodnutí, které akcentovalo dobu přerušení telefonního spojení v důsledku přerušení kabelu; žalobce má za to, že tuto dobu ovlivnit nemohl. Sankci lze tedy uložit jen za vícenásobné porušení. Nadto délka přerušení ani prokázána nebyla.

Žalovaný ve svém vyjádření podrobně vyložil skutkový příběh; upřesnil zejména, že žalobce při provádění výkopu přetrhl kabel místní telekomunikační sítě

o kapacitě 1600 žil a přerušil telekomunikační službu pro 21 hlavních telefonních stanic po dobu cca 24 hodin. V právním rozboru věci připomněl, že odpovědnost za delikt, jehož se žalobce dopustil, je odpovědností objektivní. Setrval na názoru, že k deliktu došlo, že se jej žalobce dopustil, a navrhl, aby žaloba byla zamítnuta.

Ze správního spisu, který byl připojen, vyplynulo:

Řízení u žalovaného bylo zahájeno na základě písemného oznámení odpovědného pracovníka Č. T. ze dne 19. 2. 2001, adresovaného žalovanému. Z vyplněného formuláře se podává, že k události došlo při výkopu pro dešťovou kanalizaci strojem v trase kabelu; podle dodatku rukou později připsaného („ověřeno 29. 6. 2001“) byl přerušen provoz 21 telefonních stanic na dobu 24 hodin se vzniklou škodou 9500 Kč. K oznámení je připojena fotokopie zápisu o poškození, sepsaná pracovníkem provozovatele. Podle ní nebylo zařízení vyznačeno v dokumentaci stavby, na terénu však ano (schematický plánec místa poškození byl pořízen na druhé straně zápisu). V zápise je uvedeno vyjádření (vlastní rukou nepodepsané; ostatně ani sám zápis není podepsán) pracovníka žalobce S. S. Uvádí se v něm: *„Na kabelu nebyla výstražná folie ani cihly ani písek. Souběh cizího kabelu nás oklamal, mysleli jsme, že přechází až za výkopem a proto byla nasazena mechanizace.“*

Následujícího dne 9. 2. 2001 pořídil provozovatel na samostatném formuláři (formulář 3) další údaje o tom, že 19. 6. 2000 vyžádala „Aurea Invest“ zprávu o existenci zařízení a jeho zákres si žadatel provedl. Údaj o tom, zda bylo vyznačení také v projektu, chybí. Zařízení T. za úplatu vytyčil (formulář odkazuje na protokol č. 4140/01, který v kopii později se svým vyjádřením předložil žalobce). Vlastní zahájení zemních prací podle formuláře oznámeno nebylo, zařízení je evidováno v technické dokumentaci a jeho skutečné umístění s ní souhlasí.

Na základě tohoto oznámení a připojené fotodokumentace zahájil žalovaný správní řízení vyrozuměním žalobce dne 26. 3. 2001. Později – dopisem ze dne 3. 5. 2001 – správní úřad žalobce vyrozuměl o tom, že může využít své právo podle § 33 odst. 2 spr. ř. a mj. nahlédnout do spisu do 17. 5. 2001.

Není zřejmé, zda žalobce tohoto práva využil. Zaslal však prostřednictvím advokáta žalovanému své vyjádření (22. 5. 2001) s návrhem na zastavení řízení; ve vyjádření uvedl, že v lednu 2001 bylo provedeno na žádost žalobce vytyčení kabelu, o němž byl pořízen zápis. Se zápisem však žalobce nesouhlasil, neboť při vytyčování fakticky nedošlo k vyznačení trasy. Není pravda, že by trasa byla vyznačena kolíky nebo barvou. Zápis proto žalobce ani nepodepsal a nedostal ani přílohu tohoto zápisu (situační zákres). Žalobce tvrdil, že bylo povinností provozovatele (Č. T.) vyznačit trasu kolíky či barvou. Dále žalobce uvedl, že práce byly do hloubky 80 cm prováděny ručně, následně pak mechanizací. Zařízení bylo uloženo v hloubce 90 cm bez bezpečnostního krytí. Jako přílohu vyjádření předložil zápis o vytyčení a nákres vedení kabelu (ten ve spise chybí, jediný náčrtek místa byl pořízen provozovatelem kabelu na druhé straně protokolu o poškození), a dále také výpis z obchodního rejstříku, smlouvu o dílo, uzavřenou s Městem Čelákovice 15. 11. 2000

(šlo o nástavbu a stavební úpravy školy včetně výstavby krytého bazénu v atriu budovy), stavební povolení, protokol o předání staveniště z 21. 11. 2000 (mezi jinými vyjádřeními žalobce převzal také dvě vyjádření Č. T., značek 1163/00 ze dne 6. 9. 2000 a B 148/2000 ze dne 19. 6. 2000; co bylo jejich obsahem, není ze spisu zřejmé).

Dále žalobce k vyjádření připojil také fotokopii zápisu o vytyčení kabelu č. 4140/01 ze dne 31. 1. 2001: jde o předtištěný formulář s doplněnými konkrétnímu údaji. Podle něj byl kabel vytyčen 3. a 23. 1. 2001 dle objednávky z 19. 6. 2000, a to ve všech místech, požadovaných pracovníky objednatele, „kteří si vytyčenou trasu označili kolíky nebo barvou“. Formulář dále obsahuje poučení o nutnosti dodržet právní předpisy související se zemními pracemi. Rukou jsou doplněny „další podmínky“, podle nichž jsou trasy vyznačeny kolíky a v místech křížení trasy s výkopem je nutno kopat ruční sondy. Zápis je vlastnoručně podepsán jen pracovníkem Č. T. za objednatele je jen vypsáno jméno („p. S.“), podpis chybí. Originál tohoto zápisu jak uvedeno ve spise chybí.

Rozhodnutí v I. stupni bylo vydáno 17. 10. 2001; ze spisu je patrné, že sice předseda ČTÚ prodloužil lhůtu pro vydání rozhodnutí ze 60 na 120 dnů (ani tato prodloužená lhůta však dodržena nebyla), není však zřejmé, zda vůbec a popřípadě jaké důkazy byly v mezidobí od vyjádření žalobce v květnu do vydání rozhodnutí v říjnu prováděny.

Vydané rozhodnutí stručně odůvodňuje uložení pokuty tím, že žalobce nedodržel podmínku ze zápisu o vytyčení (provádět práce blíže než 1,5 m od kabelu jen ručně) a nenahlásil provozovateli zahájení prací. Žalobce v odvolání mj. namítl, že splnil povinnost vyplývající z § 88 odst. 10 zákona o telekomunikacích, neboť provedl potřebná opatření k tomu, aby předešel poškození kabelu; setrval na tom, že povinnost vyznačit průběh kabelu v terénu tížila provozovatele, který ji nesplnil. Při vytyčení měl být pořízen zápis a nákres ve zjednodušeném snímku katastrální mapy. Splnění těchto povinností prokázáno nebylo. Odvolatel dále poukázal na výsledky šetření Policie ČR (zastavení trestního stíhání pracovníka žalobce B. s odkazem na konkrétní policejní spis, jímž žalobce navrhl provést důkaz). Po právní stránce odvolatel rozebíral vztah § 88 odst. 8, 9 a 10 k § 97 zákona o telekomunikacích, shodně jako v žalobě.

Odvolací orgán řízení nedoplňoval, odvolání zamítl a napadené rozhodnutí I. stupně potvrdil. Jádrem odůvodnění je vyslovený názor, že odpovědnost za delikt je odpovědností objektivní, za výsledek, bez ohledu na zavinění. Žalobce neměl souhlas k přerušení telekomunikační služby a nesplnil povinnosti vyplývající z podzákonných právních předpisů. Žalovaný napadeným rozhodnutím odmítl také právní interpretaci ustanovení § 97 odst. 1 písm. h) zákona o telekomunikacích („porušuje“) s tím, že protiprávní stav tu trval cca 24 hodin a šlo tedy o delikt trvalý.

O žalobních námitkách uvážil Nejvyšší správní soud toto:

Na úvod a jen pro úplnost je vhodné připomenout, že zákon o telekomunikacích (č. 151/2000 Sb.) není již v současné době součástí právního řádu ČR, protože byl s účinností od 1. 5. 2005 zrušen zákonem č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích).

Skutková žalobní námitka míří k tomu, že žalobce si řádně objednal vytyčení kabelu; to bylo také provedeno, zápis ale nebyl žalobci předán. To se stalo až po poškození kabelu a součástí zápisu nebyl ani zákres do katastrální mapy. K posouzení této námitky ale správní spis neskýtá dostatek podkladů. Originál zápisu o vytyčení správní orgán do spisu vůbec nezaložil; v každém případě není součástí spisu, který byl jako úplný soudu předložen. Fotokopie zápisu, kterou předložil se svým vyjádřením ve správním řízení žalobce, není skutečně jeho pracovníkem podepsána, a ač se uvádí, že jeho přílohou jsou dva listy A4 (situační nákres), nezaložil tyto přílohy ani žalobce, tím méně správní orgán. Nelze si tak zjednat jasno v tom, jestli skutečně byl tento zápis po vytyčení předán žalobci, zda jej jeho pracovník odmítl převzít a proč, co a jak vlastně bylo v terénu vytyčeno (fotodokumentace pořízená po poškození kabelu je v tomto směru nedostatečná), a nelze proto vůbec posoudit skutečnost, která nepřímo vyplývá z vyjádření žalobce na protokolu o poškození, že tu totiž byl sondami odkryt ještě jiný kabel a mohlo tak dojít k záměně s kabelem později poškozeným. Pokud tomu tak bylo a mohlo to být zapříčiněno nedostatečným vytyčením, mohlo by jít o skutečnost pro rozhodnutí významnou. (Naproti tomu se žalobce mylí v tom, že povinnost vyznačení kabelových a jiných tras na terénu stíhá provozovatele sítí).

K vyjasnění těchto sporných skutečností bylo přinejmenším namístě, aby správní orgán vyslechl pracovníky správce sítě (Č. T.) a pracovníky žalobce, kteří řídili a prováděli zemní práce v místě. Ostatně ze spisu nepřímo vyplývá, že tyto důkazy prováděl i policejní orgán, který posléze zastavil trestní stíhání; o tom, že by správní orgán byť jen nahlédl do policejního spisu a pořídil záznam o jeho obsahu, není ve spise žádná zmínka, ač pětiměsíční časový prostor, který uplynul od vyjádření žalobce do vydání rozhodnutí v I. správní stolici, byl k tomu víc než dostatečný, jak zmíněno shora.

Za této situace nelze tedy přesvědčivě dospět k tomu, že by žalobce své povinnosti, spočívající v průzkumu staveniště, vyznačení sítí a zajištění výkopových prací, zanedbal způsobem, který vyplývá z důvodů napadeného rozhodnutí, a že by toto zanedbání bylo příčinou narušení zařízení.

Proto soud přisvědčil námitce poukazující na nedostatečné zjištění skutkového stavu věci. Tvrdí-li tedy žalobce, že vytyčení bylo provedeno nesprávně z důvodů na straně správce sítě, není tato námitka obsahem spisu vyvrácena, protože rozhodující důkazní prostředky opatřeny nebyly. Již to samo představuje nedostatek důvodů rozhodnutí, vyžadující zásadní doplnění skutkového stavu. Taková vada řízení způsobuje nepřezkoumatelnost rozhodnutí [§ 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s.], a tedy i důvod pro kasaci.

Důvodná je i právní námitka žaloby. Žalobce - stručně řečeno - namítá, že nemohl být potrestán podle § 97 odst. 1 písm. h) zákona o telekomunikacích, protože toto ustanovení sankcionuje opakované nebo trvalé porušování § 88 odst. 8 téhož zákona („*Přijímat, využívat nebo přerušit telekomunikační službu či do ní jinak zasahovat je možné pouze se souhlasem jejího provozovatele, pokud tento zákon nestanoví jinak. Toto ustanovení se netýká přímo rozhlasového a televizního vysílání v pásmu rozhlasových služeb, není-li chráněno proti nežádoucímu příjmu systémem podmíněného přístupu.*“), ale posléze uvedené ustanovení na případ nedopadá a ani dopadat nemůže.

Námitka je po právu, a to ze dvou důvodů.

Především ustanovení § 97 odst. 1 písm. h) stíhá sankcí jednání, které „*porušuje ustanovení § 88 odst. 8*“. Soud má za to, že ochrana podzemních telekomunikačních vedení (telekomunikační **sítě**) je zajištěna speciálními ustanovení § 88 odst. 9 a 10 zákona o telekomunikacích, ukládající zvláštní povinnosti k ochraně telekomunikační sítě investorům (odst. 9) a dodavatelům (odst. 10) zemních prací, resp. i zemědělcům. Přerušení kabelu v důsledku porušení právních předpisů daných na jejich ochranu je tedy porušením povinnosti podle odst. 9 (například neopatrili-li si investor vyjádření provozovatele sítě), nebo podle odst. 10 (např. neprovede-li dodavatel zemních prací veškerá opatření k ochraně sítí potřebná a podle právních předpisů povinná).

Žalovaný se nijak nevyrovnal s námitkou, že zatímco porušení povinnosti v § 88 odst. 8 je sankcionováno, porušení povinnosti uvedené v § 88 odst. 9 a 10 pod sankcí § 97 odst. 1 písm. h) není. Otázku, zda to je výraz změněné koncepce oproti dřívějšímu zákonu č. 110/1964 Sb., o telekomunikacích, který měl samostatnou skutkovou podstatu ve svém ustanovení § 9 (kde šlo o porušení, ohrožení a škodlivé narušení telekomunikační **sítě**), anebo zda lze (a jakými právními argumenty) extenzivně vyložit ustanovení § 97 odst. 1 písm. h) (které chrání příjem, využívání nebo přerušení telekomunikační **služby**) tak, že postihuje i porušení povinností uvedených v § 88 odst. 9 a 10 (chránící před poškozením telekomunikační **sítě**), žalovaný ponechal stranou a nezabýval se jí.

Soud neřešil, zda ustanovení odstavce 8 na straně jedné a odstavce 9 a 10 na straně druhé jsou v poměru speciality, a nebo zda jde o ustanovení autonomní, s jiným předmětem ochrany než v odstavci 8, protože v obou případech je ustanovení § 97 odst. 1 písm. h) nepoužitelné pro sankcionování porušení povinností uložených § 88 odst. 9 nebo 10. Shodně s žalobcem sdílí názor, že skutková podstata správního deliktu, uvedená v § 97 odst. 1 písm. h), nepokrývá porušení právní povinnosti uvedené v § 88 odst. 10, tedy právní povinnosti, o kterou v rozsuzované věci ve skutečnosti šlo.

Dále pak je – byť podpůrně – třeba přisvědčit i jazykovému výkladu § 88 odst. 8, který predestřel žalobce, opíraje se o použitý výraz „*porušuje ustanovení § 88 odst. 8*“ v sankčním ustanovení § 97 odst. 1 písm. h). Žalobce z nedokonavého vidu usuzuje na to, že tu zákonodárce zamýšlel postih jednání trvajícího delší dobu.

Délku přerušení telekomunikační služby ale žalobce ovlivnit nemohl. Také soud sdílí výklad, podle něhož slovem „porušuje“ zákonodárce mínil jednání opakované nebo trvající, nikoli jednání jednorázové, předsevzaté a také dokonané přerušením podzemního kabelu. V takovém případě by zákon musel užít slova „poruší“, stejně tak jako dokonavého slovesného vidu použil v § 97 u jiných sankčních ustanovení, kde zřetelně mířil na skutek naplněný jediným jednáním („připojí zařízení“, „použije zařízení“, „neoznámila, že uvede na trh“, „neoznačí zařízení“, „zneužila schvalovací značku“), naproti tomu tam, kde pojmově půjde o čin trvající nebo o jednání, které má být sankcionováno teprve při opakování, užívá zákon odpovídajícího tvaru „vystavuje na veletržích“, „provozuje vysílací zařízení“, „vykonává činnosti bez licence“, „nepřispívá na účet univerzální služby“ atp.

Tento (byť jen jazykový) výklad je ale ve shodě s tím, co bylo uvedeno shora, totiž to, že ustanovení § 88 odst. 8 nemíří na poškození telekomunikační sítě při stavební činnosti či zemních pracích.

Na závěr lze jako další argument uvést i to, že při výkladu, ze kterého vyšel žalovaný, by porušení povinnosti dodavatelem zemních prací, které by vedlo k poškození nebo přetržení kabelu, nemohlo být sankcionováno podle § 97 odst. 1 písm. h), jestliže by po poškozeném kabelu z nějakého důvodu dočasně nešel telekomunikační provoz (a nešlo by tedy o „přerušení telekomunikační služby“) a sankce by tak nastupovala jen v případě náhodné okolnosti, která nemá příčinný vztah k porušení povinnosti tím, kdo kabel narušil. Stejně tak ten, kdo porušením předpisů o zemních pracích poškodí kabel, nemůže ovlivnit dobu, po které bude poškozený kabel zase opraven, ač zjevně při výkladu, který § 97 přisoudil žalovaný, by délka přerušení (závislá ostatně na možnostech a iniciativě poškozeného provozovatele sítě) měla nemalý význam, a to i pro výměru sankce.

Proto soud dospěl k tomu, že žalovaný i nesprávným způsobem vyložil zákon; druhým důvodem pro zrušení jeho rozhodnutí je tedy nezákonnost.

Ze všech těchto důvodů soud napadené rozhodnutí a také rozhodnutí správního orgánu I. stupně zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení, v němž bude vázán zde vysloveným právním názorem.

Žalobci, který měl ve věci úspěch, přiznal soud právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 1 s. ř. s.), skládajících se ze zaplaceného soudního poplatku a nákladů právního zastoupení. Soudní poplatek činí 1000 Kč; žalobcův advokát provedl v řízení (ve spise doložené) tři úkony právní služby podle advokátního tarifu (§ 11 odst. 1 vyhlášky č. 177/1996 Sb.), totiž převzetí a přípravu zastoupení (písm. a), dvě písemná podání soudu ve věci samé - žalobu a její doplnění (písm. d). Za každý úkon náleží částka 1000 Kč [§ 7 a 9 odst. 3 písm. f)], a ke každému úkonu se připočítá paušální náhrada hotových výdajů 75 Kč (§ 13 odst. 3). Celkem tedy činí náhrada nákladů řízení 3225 Kč. K tomu se připočte daň z přidané hodnoty 19 % částkou 613 Kč, neboť advokát doložil, že je registrován jako plátce DPH. Tuto náhradu ve výši 3838 Kč plus zaplacený soudní poplatek, celkem tedy 4838 Kč uložil soud žalovanému zaplatit do rukou advokáta žalobce v přiměřené lhůtě, počítané od

právní moci rozsudku. Soud náhradu nepočítal podle tzv. paušalizační vyhlášky (č. 484/2000 Sb.), neboť tento předpis nelze použít ve věcech správního soudnictví (viz § 1 a 16 zmíněné vyhlášky).

Poučení: Proti tomuto rozhodnutí nejsou opravné prostředky přípustné.

V Brně 25. srpna 2005

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu