



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Slavomíra Nováka a soudkyň Mgr. Andrey Veselé a Mgr. Jany Jurečkové ve věci

žalobce

INTERNEXT 2000, s.r.o., IČ: 253 52 288
se sídlem Palackého 166, Vsetín
zastoupený JUDr. Pavlem Vyroubalem,
advokátem se sídlem ve Vsetíně, Palackého 168

proti
žalovanému

Český telekomunikační úřad
se sídlem Sokolovská 219, Praha 9
o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 05. 2019, čj. ČTÚ-8 371/2018-603,

takto:

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

Odůvodnění:

I.

Základ sporu

1. Český telekomunikační úřad, odbor pro jihomoravskou oblast, (dále jen „správní orgán“) vydal dne 27. 11. 2014 rozhodnutí č.j. ČTÚ-70 715/2014-637-JaR (dále jen „příkaz“), kterým žalobci uložil v části II. výroku podle § 118 odst. 22 písm. c) zákona č. 127/2005

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

Sb. o elektronických komunikacích (dále jen „zákon“) souhrnnou pokutu ve výši 20.000,- Kč, a to za, že provozoval minimálně dne 27. 7. 2014 na kmitočtu 5640 MHz vysílací rádiové zařízení pro širokopásmový přenos dat (RLAN) s identifikačními údaji MAC „00:27:22:38:CE:9E“ a SSID „KOR-AP01-UB2“, umístěné v katastru obce Koryčany na souřadnicích N49°06'29,9", E17°10'30,4", přičemž nezajistil, aby vysokofrekvenční energie tohoto zařízení nezpůsobovala rušení provozování radiokomunikační služby, konkrétně meteorologického radaru Českého hydrometeorologického ústavu na kótě Skalky u Benešova. Tím porušil podmínku stanovenou v čl. 2 písm. f) všeobecného oprávnění č. VO-R/12/09.2010-12 k využívání rádiových kmitočtů a k provozování zařízení pro širokopásmový přenos dat v pásmech 2,4 GHz až 66 GHz (dále jen „všeobecné oprávnění“) ohledně použití techniky přístupu ke spektru a zmírnění rušení a současně i povinnost stanovenou v § 100 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích, čímž se dopustil správních deliktů podle § 118 odst. 1 písm. b) a § 118 odst. 4 písm. a) téhož zákona.

2. Poté, co podal žalobce do shora uvedeného příkazu odpor, vydal správní orgán dne 15. 1. 2015, rozhodnutí č.j. ČTÚ-70 715/2014-637/III.vyř.-JaR (dále jen „první rozhodnutí“), kterým žalobci uložil podle § 118 odst. 22 písm. c) zákona souhrnnou pokutu ve výši 20.000,- Kč, a to za dopuštění se správních deliktů podle § 118 odst. 1 písm. b) a § 118 odst. 4 písm. a) zákona specifikovaných ve výroku I. příkazu. Dle rozhodnutí předsedy Rady ČTÚ ze dne 22. 2. 2016, č.j. ČTÚ-6 097/2015-603 bylo napadené rozhodnutí ze dne 15. 1. 2015 na základě rozkladu žalobce zrušeno pro nepřezkoumatelnost a věc vrácena k dalšímu řízení.
3. Správní orgán vydal dne 27. 6. 2016 rozhodnutí č.j. ČTÚ-70 715/2014-637/VI.vyř.-SeA (dále jen „druhé rozhodnutí“), kterým žalobci uložil podle § 118 odst. 22 písm. c) zákona pokutu ve výši 20.000,- Kč, a to za dopuštění se správního deliktu **podle § 118 odst. 1 písm. b) zákona** specifikovaných ve výroku I. příkazu. Ve výroku IV. rozhodnutí bylo řízení ve věci správního deliktu podle § 118 odst. 4 písm. a) zákona podle § 66 odst. 2 správního řádu **zastaveno**. Dle rozhodnutí předsedy Rady ČTÚ ze dne 11. 04. 2017, č.j. ČTÚ-71 304/2016-603, bylo napadené rozhodnutí ze dne 27. 6. 2016 na základě rozkladu žalobce opět zrušeno a věc vrácena k dalšímu řízení.
4. Dne **5. 2. 2018** vydal správní orgán rozhodnutí č.j. ČTÚ-70 715/2014-637/IX. vyř. – SeA (dále jen „třetí rozhodnutí“), kterým byla žalobci uložena v části II. výroku podle § 118 odst. 22 písm. c) zákona pokuta ve výši 20.000,-Kč; a to za dopuštění se správního deliktu podle § 118 odst. 1 písm. b) zákona, kterého se měl dopustit tím, že dne 27. 7. 2014 provozoval na kmitočtu 5640 MHz vysílací rádiové zařízení pro širokopásmový přenos dat (RLAN) s identifikačními údaji MAC „00:27:22:38:CE:9E“ a SSID „KOR-AP01-UB2“, umístěné v katastru obce Koryčany na souřadnicích N49°06'29,9", E17°10'30,4", čímž porušil podmínku stanovenou v čl. 2 písm. f) Všeobecného oprávnění č. VO-R/12/09.20010-12 k využívání rádiových kmitočtů a k provozování zařízení pro širokopásmový přenos dat v pásmech 2,4 GHz až 66 GHz (dále jen „všeobecné oprávnění“), neboť nebyla použita technologie potlačení rušení tak, aby byl zajištěn provoz slučitelný se systémem rádiového určování. Ve výroku IV. rozhodnutí bylo řízení ve věci správního deliktu podle § 118 odst. 4 písm. a) zákona o elektronických komunikacích podle § 66 odst. 2 správního řádu zastaveno.
5. Žalobou napadeným rozhodnutím předsedy žalovaného ze dne 10. 05. 2019, Čj. ČTÚ-8 371/2018-603, byl rozklad žalobce zamítnut a napadené rozhodnutí ze dne 5. 2. 2018, č.j. ČTÚ-70 715/2014-637/IX. vyř. - SeA, bylo potvrzeno.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

II.

Obsah žaloby a vyjádření žalovaného

6. Žalobce předně namítá, že ačkoliv bylo správní řízení o deliktu dle § 118 odst. 4 písm. a) zákona o elektronických komunikacích zastaveno, tato skutečnost se nikterak neprojevila ve výši sankce.
7. Prvním rozhodnutím žalovaného byl totiž nejprve žalobce shledán odpovědným za správní delikt podle § 118 odst. 1 písm. b) zákona o elektronických komunikacích a za správní delikt dle § 118 odst. 4 písm. a) zákona o elektronických komunikacích. Za spáchání těchto dvou deliktů uložil správní orgán žalobci souhrnnou pokutu ve výši 20.000,-Kč. Dle odůvodnění tohoto původního (následně zrušeného) rozhodnutí Českého telekomunikačního úřadu ze dne 15. 1. 2015 jsou oba správní delikty závažné i postižitelné stejnou měrou. Při určení výše pokuty dle odůvodnění přihlížel správní orgán mj. k následujícímu: porušením všeobecného oprávnění došlo k rušení jiného důležitého rádiového zařízení, provozovaného na základě individuálního oprávnění k využívání kmitočtů. Poté bylo ve věci vydáno rozhodnutí ze dne 5. 2. 2018, dle kterého se žalobce dopustil toliko správního deliktu dle § 118 odst. 1 písm. b) zákona, když řízení ve věci správního deliktu dle § 118 odst. 4 písm. a) zákona o elektronických komunikacích bylo zastaveno, **sankce ve výši 20.000,-Kč původně uložená souhrnně však zůstala nezměněna, přestože byla uložena za jediný správní delikt.**
8. Správní orgán prvního stupně v odůvodnění svého rozhodnutí mj. uvedl, že *„za spáchání jediného správního deliktu udělil pokutu ve stejné výši, jaká byla ve zrušeném rozhodnutí uložena za souběh správních deliktů, tato skutečnost je odůvodňována tím, že rušení radaru provozováním zařízení v rozporu s podmínkami všeobecného oprávnění hodnotil správní orgán jako přitěžující okolnost.“*
9. Okolnost rušení jiného důležitého rádiového zařízení byla zohledněna již v prvotním rozhodnutí Českého telekomunikačního úřadu, kdy byla uložena souhrnná sankce 20.000,-Kč za dva delikty. Z uvedeného vyplývá, že nebyly správním orgánem uvedeny nad rámec prvního rozhodnutí žádné další okolnosti, které by odůvodňovaly uložení pokuty ve stejné (respektive vyšší) výši poté, co bylo řízení v jednom ze dvou deliktů zastaveno. V původním rozhodnutí přitom tyto delikty byly hodnoceny jako stejně závažné.
10. Dle názoru žalobce není možné, aby vyloučení spáchání jednoho ze dvou správních deliktů z popisu skutků nemělo žádný vliv na škodlivost, nebezpečnost, závažnost jednání, tedy úvahy o výši ukládané sankce.
11. Žalobce pak též pro úplnost podotýká, že uvedené narušení zákonem chráněného zájmu na řádném využívání rádiového spektra, ani není okolností, jež by zvyšovala závažnost jednání účastníka řízení a nelze proto považovat tuto okolnost za přitěžující, kdy rozhodnutím žalovaného byl porušen zákaz dvojího přičítání, neboť k uvedenému dochází vždy při naplnění skutkové podstaty předmětného deliktu.
12. Žalobce dále namítá, že oproti předcházejícím zrušeným rozhodnutím, bylo též z výroku rozhodnutí vypuštěno slovo „minimálně“, u označení doby tvrzeného porušení. Přestože tedy bylo prvostupňovým orgánem shledáno, že k porušení došlo toliko v jeden jediný den, oproti předcházejícímu rozhodnutí, dle kterého bylo porušováno „minimálně 27. 7. 2014“, nedošlo ke snížení sankce uložené prvostupňovým orgánem.

13. Oproti prvnímu rozhodnutí nebyly ve věci zjištěny a uvedeny žádné nové skutečnosti, okolnosti v neprospěch účastníka, které by mohly odůvodňovat zvýšení pokuty za správní delikt. Skutkový stav byl tedy neměnný v době vydání prvního prvostupňového rozhodnutí, a v době vydání napadeného rozhodnutí. Rovněž zohledněné přítěžující okolnosti byly vzaty v úvahu totožné.
14. Vzhledem k tomu, že byla žalobci za jeden správní delikt uložena sankce ve stejné výši, jako mu měla být uložena za spáchání dvou deliktů, došlo tím zcela bezdůvodně ke zvýšení sankce za správní delikt dle § 118 odst. 1 písm. b) zákona o elektronických komunikacích, a v důsledku toho tedy také porušení základní zásady správního trestání - zákazu reformatio in peius (dle § 82 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, které se použije i na řízení o rozkladu).
15. Přestože bylo shora uvedené žalobcem ve správním řízení v rámci podaného rozkladu namítáno, bylo rozhodnutí správního orgánu I. stupně druhostupňovým rozhodnutím potvrzeno, a to toliko se stručným odůvodněním, dle kterého nemělo rozhodnutím dojít ke zvýšení sankce za delikt dle § 118 odst. 1 písm. b) zákona o elektronických komunikacích, a dle kterého je výše sankce za jeden delikt uložena ve stejné výši jako sankce za dva delikty neboť je zohledněna shora uvedená přítěžující okolnost (která však již byla zohledněna v prvotním rozhodnutí ze dne 15. 1. 2015, jakožto odůvodnění uložení sankce ve výši 20.000,-Kč za dva správní delikty); a zopakoval argumentaci prvostupňového orgánu.
16. Žalobce namítá, že přestože byla pokuta uložena v souladu s absorpční zásadou podle § 12 odst. 2 zákona č. 200/1990 o přestupcích a nedochází ke sčítání pokut, není možné, aby se v rozhodnutí neprojevovalo, že je sankcionován pouze jeden správní delikt, nikoliv dva delikty. Vydaná rozhodnutí (jejich napadené výroky) tak považuje žalobce za nezákonná, zcela v rozporu se základními právními principy správního trestání a domáhá se snížení uložené pokuty. Uvedeným porušením též došlo k překročením mezí správního uvážení a k porušení zásady zákazu dvojího přičítání téhož.
17. Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby s tím, že trvá na závěrech obsažených v žalobou napadeném rozhodnutí předsedy Rady Českého telekomunikačního úřadu ze dne 10. 5. 2019, čj. ČTÚ-8 371/2018-603 a v rozhodnutí ze dne 5. 2. 2018, čj. ČTÚ-70 715/2014-637/IX. vyř. - SeA, na která odkázal.
18. Předně žalovaný uvedl, že by v podané žalobě žalobce uvádí, že napadá rozhodnutí v celém rozsahu, tak z obsahu odůvodnění podané žaloby vyplývá, že se domáhá pouze snížení uložené sankce, čemuž odpovídá i zvolená argumentace. Napadené rozhodnutí v rozsahu týkajícím se skutku a jeho právního hodnocení není v podané žalobě zpochybněno, když žalobce nevyjádřil nesouhlas se skutkovým stavem případu ani jeho právním hodnocením, resp. podřazením pod zvolenou skutkovou podstatu správního deliktu. Z tohoto důvodu žalovaný navrhuje, aby byla podaná žaloba vyhodnocena v tom smyslu, že je jí napadán pouze výrok II. prvostupňového rozhodnutí a napadené rozhodnutí pouze v rozsahu týkajícím se potvrzení uložené sankce za předmětný správní delikt.
19. K výši uložené sankce jako takové žalovaný uvedl, že skutkem tak, jak je popsán v napadeném rozhodnutí i prvostupňovém rozhodnutí, žalovaný naplnil skutkovou podstatu správního deliktu dle § 118 odst. 1. písm. b) zákona o elektronických komunikacích. Za tento správní delikt mu byla dle § 118 odst. 22 písm. c) téhož zákona uložena pokuta ve

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

výši 20.000 Kč, což představuje 0,1 % její možné výše (20.000.000 Kč). Jako přítěžující okolnost byla v tomto případě posouzena zejména ta skutečnost, že jednáním žalobce skutečně došlo k rušení meteorologického radaru, což je velice závažný následek mající rozsáhlý dopad do mnoha oblastí hospodářství, neboť údaje z meteorologických radarů jsou využívány nejen civilní a vojenskou leteckou službou.

20. Je pravda, že v příkazu ze dne 27. 11. 2014 správní orgán I. stupně skutek žalobce kvalifikoval jako jednočinný souběh správních deliktů dle § 118 odst. 1 písm. b) a § 118 odst. 4 písm. a) zákona o elektronických komunikacích. Nicméně v rozhodnutí o rozkladu čj. ČTÚ-6 097/2015-603 ze dne 22. 2. 2016 bylo správnímu orgánu I. stupně vytknuto (na straně 9), že: „z důvodu vad přezkoumávaného rozhodnutí nelze posoudit, zda případně jednočinný souběh v daném případě nebyl vyloučen, neboť v rozhodnutí se současně uvádí, že protiprávním jednáním účastníka řízení měl být zasažen totožný objekt, tj. mělo dojít k rušení provozování radiokomunikační služby, zde meteorologických radarů. Pro případ jednočinného souběhu je totiž důležité, aby v rámci jediného skutku daným jednáním došlo k zasažení různých individuálních objektů ochrany a byly tak vyvolány různé právně významné následky. Tento závěr z podkladů založených ve správním spise jednoznačně nevyplývá a neplyne ani ze samotného odůvodnění napadeného rozhodnutí.“
21. Na základě této výtky správní orgán I. stupně v rozhodnutí ze dne 27. 6. 2016 řízení v rozsahu správního deliktu dle § 118 odst. 4 písm. a) zákona o elektronických komunikacích zastavil, neboť obě zvolené právní kvalifikace zasahují totožný objekt, tj. kmitočtové spektrum, resp. zákonem chráněný zájem na jeho nerušeném využívání. Tímto postupem tak došlo k nápravě nesprávné právní kvalifikace předmětného skutku, neboť jednočinný souběh je v tomto případě vyloučen.
22. Avšak i nadále je postihováno totožné jednání žalobce, a to provozování RLAN zařízení v rozporu s podmínkami všeobecného oprávnění, v jehož důsledku došlo k rušení meteorologického radaru. S ohledem na velmi vysokou závažnost jednání žalobce tak byla uložena pokuta ve výši 20.000 Kč, neboť jejím snížením by došlo k eliminování její výchovné a preventivní funkce. Ke zvýšení uložené pokuty také nedošlo, jak se domnívá žalobce, neboť nebyla překročena výše pokuty, která byla uložena v příkazu ze dne 27. 11. 2014, byť v té době byl skutek žalobce nesprávně právně kvalifikován. K porušení § 82 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, tj. porušení zásady zákazu reformatio in peius, nedošlo.
23. Názor žalobce, že zastavení řízení v rozsahu jednoho správního deliktu se musí projevit na výši sankce, by byl opodstatněný v případě, kdyby se jednalo o souběh vícečinný a řízení by bylo zastaveno v rozsahu jednoho skutku a pokračováno v řízení by bylo v rozsahu zbývajících, tj. dalších skutků, což ovšem nebyla tato situace.
24. K námitce porušení zákazu dvojího přičítání se žalovaný vyjádřil již v napadeném rozhodnutí na straně 6, kde uvedl, že v rozporu s touto zásadou by bylo jako přítěžující okolnost považovat možnost rušení ostatních zařízení při porušení všeobecného oprávnění. Nicméně v tomto případě skutečně k rušení meteorologického radaru došlo, a tuto skutečnost tudíž jako okolnost přítěžující považovat lze.
25. K době trvání protiprávního stavu žalovaný uvádí, že byť bylo z výrokové části vypuštěno slovo „minimálně“, nemá tato skutečnost na hodnocení daného případu významný vliv. Tímto postupem došlo pouze k odstranění vady, neboť z důkazů vyplývá, že protiprávní jednání žalobce bylo prokazatelně zaznamenáno pouze v jeden den. Nicméně skutečnost,

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

že protiprávní stav byl neprodleně napraven a doba jeho trvání byla krátká, byl od počátku hodnocen jako okolnost polehčující, tj. již ve vydaném příkazu.

III.

Posouzení žaloby

26. Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí i řízení, které mu předcházelo, v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.), jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlížet z úřední povinnosti; přitom vycházel ze skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí. O podané žalobě soud rozhodl v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení jednání, neboť žalobce s takovým postupem výslovně souhlasil a žalovaný se k možnosti takového postupu ve lhůtě stanovené soudem nevyjádřil a má se tedy za to, že s takovým postupem souhlasí. Žaloba není důvodná.
27. Ze shora uvedeného a ze správního spisu se podává, že mezi stranami nebylo sporu o skutkovém stavu věci a to, že „na základě stížnosti Českého hydrometeorologického ústavu na rušení MR Skalky u Benešova provedli technici Úřadu místní šetření, při němž bylo zjištěno, že rušící zařízení je provozováno na kmitočtu $f = 5640$ MHz a způsobuje rušení MR Skalky. Toto rušící zařízení je vlastněno a provozováno účastníkem řízení, což telefonicky potvrdil zástupce provozovatele (pan D. Ž.), přičemž uvedl, že u zařízení je zapnutá dynamická volba kmitočtů (DFS) a neprodleně provedl přeladění na kmitočet $f = 5620$ MHz, čímž bylo rušení MR Skalky odstraněno. V samotném záznamu o měření, jež je nedílnou součástí protokolu o kontrole, je pak výslovně uvedeno, že „u zařízení je zapnutá dynamická volba kmitočtu (DFS)“
28. Spor je v podstatě v právním hodnocení věci týkajícím se uložení trestu, resp. ohledně otázky, zda došlo v konečném rozhodnutí k uložení přísnější sankce oproti původně uložené sankce.
29. V žalobou napadeném rozhodnutí se v závěru uvádí:

„Jednáním, popsáním v kontrolním zjištění, účastník řízení porušil podmínku všeobecného oprávnění podle čl. 2 písm. f) ohledně použití techniky přístupu ke spektru a nezajistil, aby jím provozované zařízení nezpůsobovalo rušení radiokomunikační služby, čímž se dopustil správního deliktu podle § 118 odst. 1 písm. b) zákona o elektronických komunikacích. Konkrétně se jednalo o rušení meteorologického radaru Českého hydrometeorologického ústavu, který využívá přidělené rádiové kmitočty v pásmu 5470 až 5725 MHz na základě individuálního oprávnění k využívání kmitočtů. Podle poznámky 5.452 Radiokomunikačního řádu se jedná o přednostní službu, na rozdíl od služeb poskytovaných zařízeními RLAN na základě všeobecného oprávnění. Osoba, provozující zařízení RLAN v uvedeném pásmu, je povinna učinit veškerá technická opatření, která budou spolehlivě eliminovat rušení meteorologických radarů ve smyslu § 100 zákona o elektronických komunikacích, to je využití systému DFS s radarovou detekcí, jak ukládá všeobecné oprávnění v čl. 2 písm. f), nebo, v případě naladění zařízení RLAN na pevné kmitočty, kmitočty v pracovním pásmu meteorologických radarů nepoužívat (zablokovat). Účastník řízení jako podnikatel v oblasti elektronických komunikací musí být seznámen s předpisy v tomto oboru a také zajistit jejich dodržování vytvořením patřičných technicko-organizačních a kontrolních mechanismů.

Skutečnost, že účastník řízení v rámci měření uvedl, že u zařízení je zapnutá dynamická volba kmitočtů (DFS), neznamená, že tato byla i funkční. Zařízení se zapnutým systémem DFS detekuje vysílání meteorologického radaru a následně se přeladí na jiný volný kanál a tímto se přejde možnému rušení. Pokud zařízení mělo zapnutý systém DFS a přesto způsobovalo toto zařízení rušení, mohla být nefunkčnost DFS způsobena tím, že v zařízení nebyla nahrána aktuální verze firmwaru určená pro toto zařízení, nebo byly parametry DFS špatně nastaveny. Správně fungující DFS vždy přeladí zařízení na volný kanál. O nefunkčnosti systému DFS, i když bylo dle vyjádření účastníka řízení zapnuto, svědčí

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

fakt, že účastník řízení musel ručně přeladit vysílací kmitočet zařízení na volný kanál, aby zamezil rušení meteorologického radaru.

Ve světle výše uvedeného má tak správní orgán za to, že skutečnost, že v rámci provozu zařízení nebyla splněna podmínka stanovená v čl. 2 písm. f) všeobecného oprávnění, je dostatečně prokázána již na základě objektivně změřené skutečnosti, že zařízení vysílalo na závadovém kanálu a na volný kanál muselo být přeladěno ručně. Funkční systém DFS by takovou situaci neumožnil.

Za spáchání správního deliktu podle § 118 odst. 1 písm. b) zákona o elektronických komunikacích se podle § 118 odst. 22 písm. c) téhož zákona uloží pokuta do 20 000 000 Kč.

Správní orgán dal za pravdu námitce účastníka řízení, že správní delikty podle dle § 118 odst. 1 písm. b) a § 118 odst. 4 písm. a) zákona o elektronických komunikacích není možné spáchat v jednočinném souběhu, neboť těmito protiprávními jednáními je zasažen totožný objekt, tj. dochází k rušení provozování radiokomunikační služby, zde meteorologického radaru. Správní orgán proto účastníka řízení uznal vinným ze spáchání správního deliktu podle § 118 odst. 1 písm. b) zákona o elektronických komunikacích, tedy porušení podmínek všeobecného oprávnění s tím, že skutečnost, že tímto porušením došlo k rušení meteorologického radaru, byla hodnocena jako přitěžující okolnost při rozhodování o výši pokuty (viz dále). Nevyhověl však požadavku účastníka řízení na snížení pokuty, a to z důvodu, že souhrnná (správně úhrnná) pokuta uložená odvolacím orgánem zrušeným rozhodnutím byla uložena v souladu s absorpční zásadou podle § 12 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, analogicky použitou ve správním řízení, podle níž se za více přestupků téhož pachatele projednaných ve společném řízení uloží sankce podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejprůšnější postihovatelný. Nedochází tedy k žádnému „sčítání“ pokut za jednotlivé přestupky či správní delikty, spáchané v jednočinném souběhu.

Při určení výše pokuty přihlížel správní orgán k závažnosti, kterou hodnotil jako vysokou vzhledem k tomu, že byl ohrožen zákonem chráněný zájem státu a veřejnosti, kterým je účelné využívání rádiového spektra. Jako přitěžující okolnost hodnotil správní orgán skutečnost, že jednáním účastníka vznikl škodlivý následek ve formě rušení jiného důležitého rádiového zařízení, provozovaného na základě individuálního oprávnění k využívání kmitočtů. Následky protiprávního jednání účastníka řízení považuje správní orgán za vážné, neboť meteorologický radar Českého hydrometeorologického ústavu je součástí národní meteorologické radiolokační sítě, která předává důležitá meteorologická data v reálném čase. Výsledky měření srážkové činnosti jsou využívány v mnoha oblastech hospodářství, povodňovou službou a zejména civilní i vojenskou leteckou službou. V případě rušení meteorologického radaru dochází ke zkreslení nebo ztrátě dat a brozí nebezpečí ekonomických ztrát či ohrožení bezpečnosti letového provozu. Ve prospěch účastníka řízení vzal správní orgán v úvahu, že protiprávní stav byl neprodleně napraven a rušení bylo odstraněno. Zjištěnou dobu trvání hodnotil správní orgán jako krátkou.“

30. Soud vymezil právní rámec při posuzování této hlavní námitky žalobce a to s ohledem na skutečnost, že se jedná o jiný správní delikt, o němž je vedeno správní řízení dle správního řádu, následovně:
31. Dle ust. § 150 odst. 1. správního řádu ve znění do 31. 12. 2014, povinnost v řízení z moci úřední a ve sporném řízení lze uložit formou písemného příkazu. Příkaz může správní orgán vydat, považuje-li skutkové zjištění za dostatečné; vydání příkazu může být prvním úkonem v řízení.
32. Dle odst. 3 tohoto ustanovení, proti příkazu může ten, jemuž se povinnost ukládá, podat odpor ve lhůtě 8 dnů ode dne oznámení příkazu. Podáním odporu se příkaz ruší a řízení pokračuje. Lhůty pro vydání rozhodnutí začínají znovu běžet dnem podání odporu. Zpětvzetí odporu není přípustné. Odpor se podává u správního orgánu, který příkaz vydal. Příkaz, proti němuž nebyl podán odpor, se stává pravomocným a vykonatelným rozhodnutím.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

33. Dle ust. § 118 odst. 1 odst. b) zákona 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích) ve znění do 3. 12. 2014 (dále jen „zákon“), *právnícká nebo podnikající fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že poruší některou z podmínek všeobecného oprávnění podle § 10 odst. 1.*
34. Dle ust. § 118 odst. 4 odst. a) zákona o elektronických komunikacích, *právnícká nebo podnikající fyzická osoba jako provozovatel zařízení, jehož provozem vzniká vysokofrekvenční energie, se dopustí správního deliktu tím, že v rozporu s § 100 odst. 1 nezajistí, aby vysokofrekvenční energie těchto zařízení nezpůsobovala rušení provozu elektronických komunikačních zařízení a sítí nebo rušení poskytování služeb elektronických komunikací nebo provozování radiokomunikačních služeb.*
35. Podle § 120 odst. 4 zákona o elektronických komunikacích, *se při určení výměry pokuty právnícké osobě přihlédne k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům a k okolnostem, za nichž byl spáchán.*
36. Dle § 12 odst. 2 věta první zákona č. 200/1990 Sb. o přestupcích, *za více přestupků téhož pachatele projednaných ve společném řízení se uloží sankce podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejpřísněji postižitelný.*
37. Soud předně uvádí, že předmětem obou rozhodnutí byl pouze jeden skutek žalobce spočívající v tom, že po určitou dobu *rušící zařízení bylo provozováno na kmitočtu $f = 5640$ MHz a způsobilo rušení MR Skalky.* V průběhu řízení došlo pouze k právnímu přehodnocení tohoto skutku resp. uvedení, jakých správních deliktů se žalobce tímto skutkem dopustil. Soud má proto za to, že nebylo potřeba řízení zastavovat. Předmětem tohoto správního řízení totiž není správní delikt, ale skutek, o kterém je až ve správním řízení rozhodováno, zda naplnil skutkovou podstatu jednoho nebo více správních deliktů. K tomuto závěru jej vede i znění ust. § 76 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích, který stanoví, že *správní orgán usnesením zastaví řízení, jestliže skutek, o němž se vede řízení, se nestal nebo není přestupkem.* Tato procesní chyba však neměla vliv na správnost rozhodnutí.
38. Žalobce se předně dovolává porušení *zákazu reformatio in peius (dle § 82 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, které se použije i na řízení o rozkladu)* a to s ohledem na skutečnost, že *byla žalobci za jeden správní delikt uložena sankce ve stejné výši, jako mu měla být uložena za spáchání dvou deliktů.*
39. Na tomto místě je nutné zopakovat, že řízení o jiném správním deliktu se vede dle správního řádu. Ve správním řádu je tato zásada výslovně uvedena pouze v ust. § 90 odst. 3 správního řádu (žalobce se však dovolával ust. § 82 zákona o přestupcích týkajícího se odvolacího řízení), dle kterého *odvolací orgán nemůže změnit napadené rozhodnutí v neprospěch odvolatele, ledaže odvolání podal také jiný účastník, jehož zájmy nejsou shodné, anebo je napadené rozhodnutí v rozporu s právními předpisy nebo jiným veřejným zájmem.* Tento postup se dle § 152 odst. 4 správního řádu aplikuje i na řízení o rozkladu.
40. V případě žalobce však došlo ke změně hodnocení správního skutku nikoliv v průběhu odvolacího řízení, ale po podání odporu do příkazu. Avšak vztah mezi sankcí udělenou v příkazu a sankcí udělenou v rozhodnutí vydaném po podání odporu není správním řádem nijak upraven (tak jako je tento vztah výslovně upraven v § 87 odst. 4 přestupkového zákona) a je tedy otázkou, zda lze tuto zásadu odvozovat analogií i v případě vydání příkazu dle správního řádu.

41. Nejvyšší správní soud se otázkou zákazu změny k horšímu (*reformationis in peius*) ve vztahu ke správnímu trestání zabýval v rozsudku ze dne 20. 12. 2007, č. j. 6 As 63/2006-101, kde dospěl k závěru, že tam, kde není takový zákaz výslovně upraven, nelze jej odvozovat ani analogií. Tam, kde zákonodárce takový zákaz zavést chtěl, učinil tak výslovně (typicky právě zákon o přestupcích v ust. § 87 odst. 4, nebo výše zmíněné ustanovení správního řádu). Tento závěr je konzistentní i s předchozí judikaturou (viz např. z rozsudku Vrchního soudu v Praze ze dne 1. 3. 1996, č. j. 6 A 4/95 - 29: „*Obecnou platnost zákazu reformace in peius ve správním trestání, bez výslovného ustanovení zákona, nelze z pozitivního práva dovodit.*“).
42. Tento závěr byl rovněž aprobován Ústavním soudem v usnesení ze dne 28. 1. 2009, sp. zn. III. ÚS 880/08, v němž konstatoval, že „*[p]ro oblast správního trestání nelze z ústavněprávních předpisů dovodit všeobecný zákaz změny rozhodnutí v neprospěch odvolatele (zákaz reformationis in peius). Takový zákaz nelze odvodit ani z práva na spravedlivý proces, zakotveného v článku 6 odst. 1 Úmluvy (Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod – pozn. soudu), ani z článku 36 odst. 1 Listiny (Listina základních práv a svobod – pozn. soudu), ani z článku 2 odst. 1 Dodatkového protokolu č. 7 k Úmluvě.*“
43. Na usnesení Ústavního soudu ze dne 28. 1. 2009, sp. zn. III. ÚS 880/08, pak výslovně navazují i další rozsudky Nejvyššího správního soudu, např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 3. 2017, č. j. 6 Afs 169/2016-42, dle kterého „*při správním trestání se zásada zákazu reformationis in peius bez výslovného zákonného zmocnění neuplatní.*“
44. Tyto závěry konstantně schvaluje i recentní judikatura správních soudů viz např. rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 26. května 2020, č.j.15 A 83/2017-42, který uzavřel: „*S ohledem na výše uvedené je tedy nutno konstatovat, že uložení vyšší výměry sankce v rámci následujícího správního řízení není vyloučeno. Současně však soud trvá na tom, že uložení vyšší výměry sankce oproti sankci uložené v příkazu musí být podloženo zjištěným skutkovým stavem a v rozhodnutí náležitě odůvodněno. Důvodem pro zvýšení výměry sankce může být například skutečnost, že v rámci správního řízení vedeného po podání odporu byly zjištěny zásadní skutečnosti, které lze považovat za přitěžující okolnosti. V žádném případě nesmí docházet k navýšení sankce svévolně a bezdůvodně, ani nelze odůvodnit zvýšení sankce jako jakýsi „trest za podání odporu“, neboť takový postup by byl v rozporu s čl. 3 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, kde je zakotveno, že nikomu nesmí být způsobena újma na právech pro uplatňování jeho základních práv a svobod. K obdobným závěrům dospěl i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 23. 1. 2014, č. j. 2 Afs 67/2013-53.*“
45. Z výše uvedeného tak městský soud dovozuje, že ani § 82 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích se na danou situaci – rozhodování v prvním stupni po zrušení příkazu – ani subsidiárně neuplatní, neboť upravuje jiné případy (přestupky, zatímco v nynější věci šlo, dle tehdy platné úpravy, o správní delikt).
46. Teoreticky se nabízí otázka, zda po 1. 7. 2017, kdy o věci rozhodoval předseda žalovaného svým rozkladovým rozhodnutím, které je nyní napadeno žalobou, nebyla situace jiná. K tomuto dni totiž nabyl účinnosti zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“), který na rozdíl od zákona o přestupcích pro oblast správního trestání jako subsidiární působí. Ten přitom v 90 odst. 3 stanoví, že „*[p]okud byl proti příkazu podán odpor, nelze obviněnému v řízení uložit jiný druh správního trestu s výjimkou napomenutí nebo vyšší výměru správního trestu, než mu byly uloženy příkazem; to neplatí, pokud správní orgán v řízení změnil právní kvalifikaci skutku.*“ V

tomto smyslu by se dle nové úpravy správního trestání žalobcova argumentace mohla uplatnit. Dle názoru zdejšího soudu je však třeba vzít v potaz přechodné ustanovení § 112 odst. 4 zákona o odpovědnosti za přestupky, dle kterého *„[z]ahájená řízení o přestupku a dosavadním jiném správním deliktu, s výjimkou řízení o disciplinárním deliktu, která nebyla pravomocně skončena přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, se dokončí podle dosavadních zákonů.“*

47. Ustanovení § 90 odst. 3 přitom spadá do části třetí zákona o odpovědnosti za přestupky, která upravuje *„řízení o přestupcích“*. Dle názoru městského soudu tak bylo třeba i na posuzovanou situaci vztáhnout citované přechodné ustanovení a řízení dokončit dle dosavadních předpisů (zákon o elektronických komunikacích a subsidiárně správní řád), přičemž ty, jak již bylo řečeno, zákaz změny k horšímu v prvostupňovém rozhodnutí oproti příkazu neznají.
48. Městský soud také dodává, že i kdyby se snad žalobcem prosazovaný koncept zákazu změny k horšímu uplatnil, změnu k horšímu je třeba chápat jako – z hlediska obviněného – negativní výsledek z pohledu druhu nebo výměry trestu. V daném případě však k žádnému zhoršení ani v druhu, ani ve výměře trestu nedošlo. Příkaz stanovil pokutu 20 000 Kč a žalovaným potvrzené prvostupňové rozhodnutí stanovilo za stejný skutek rovněž pokutu 20 000 Kč. Pokud je dle žalobce druhých 20 000 Kč přísnějších než prvních 20 000 Kč, tento náhled soud nesdílí. Pokud správní orgán nejdříve hodnotil rušení jiného důležitého rádiového zařízení jako samostatný správní delikt a uložil mu za tento a druhý správní delikty spáchaný souběžně s ním v souladu s absorpční zásadou úhrnný trest a následně byla tato skutečnost hodnocena pouze jako přitěžující okolnost, odůvodňující stejnou sankci, nejedná se o porušení zásady zákazu reformationis in peius, ale o změnu právní kvalifikace skutku. Pokud byla za stejný skutek uložena pokuta ve stejné výši, zásada zákazu reformationis in peius nemohla být porušena a námitka je nedůvodná i z tohoto důvodu.
49. Žalobce dále shledává porušení zákazu dvojího přičítání v tom, že uvedené narušení zákonem chráněného zájmu na řádném využívání rádiového spektra není okolností, jež by zvyšovala závažnost jednání účastníka řízení, a nelze proto považovat tuto okolnost za přitěžující, neboť k uvedenému dochází vždy při naplnění skutkové podstaty předmětného správního deliktu.
50. Nejvyšší správní soud vyložil v rozsudku ze dne 29. 8. 2012, č. j. 4 Ads 114/2011 – 105, že zásadu zákazu dvojího přičítání je třeba chápat tak *„že k okolnosti, která je zákonným znakem deliktu, nelze přihlídnout jako k okolnosti polehčující nebo přitěžující při ukládání sankce. Jednu a tutéž skutečnost, která je v posuzované věci dána v intenzitě nezbytné pro naplnění určitého zákonného znaku skutkové podstaty konkrétního porušení právní povinnosti, nelze současně hodnotit jako okolnost obecně polehčující či obecně přitěžující (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2010, čj. 4 Ads 66/2009-101, ze dne 29. 10. 2009, čj. 6 As 22/2009-84, ze dne 20. 4. 2006, čj. 4 As 14/2005-84, či ze dne 25. 1. 2006, čj. 4 As 22/2005-68).“*
51. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2004, sp. zn. 7 As 43/2004, vyplývá, že *„druh a výměra trestu uloženého podle ustanovení § 12 odst. 1 zákona ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích, musí odpovídat závažnosti přestupku, která vyplývá zejména ze všech v zákoně demonstrativně uvedených kritérií. Uloží-li proto správní orgán sankci, aniž přihlídně ke způsobu spáchání přestupku, jeho následkům a okolnostem, za nichž byl spáchán, překročí tím*

zákonem stanovené meze správního uvážení, v důsledku čehož je jeho rozhodnutí nezákonné (§ 78 odst. 1 s. ř. s.).“

52. Městský soud se žalobcem nesouhlasí, jelikož zákonem chráněným zájmem správního deliktu definovaného v ust. § 118 odst. 1 odst. b) zákona 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, kterého se žalobce dopustil, je obecný zájem na využívání rádiového spektra v souladu s podmínkami všeobecného oprávnění podle § 10 odst. 1 tohoto zákona, které se týkají různě důležitých oblastí – od těch ryze administrativních (viz písm. h), po závažná jako jsou ochrana osobních údajů, ochrana spotřebitele (viz písm. e) a f) a až po ryze technické (viz např. písm. a), jejichž nesplnění ještě nemusí znamenat rušení ostatních zařízení, kterého se žalobce v důsledku svého jednání dopustil. Pokud tedy žalovaný ve svém rozhodnutí konstatoval, že závažnost je zvyšována tím, že byl jednáním žalobce porušen chráněný zájem státu a veřejnosti na účelném využívání rádiového spektra a to právě s ohledem na důsledek tohoto jednání, kterým bylo již konkrétní rušení jiného rádiového zařízení, nejedná se o dvojí přičítání. Námitka je tedy nedůvodná.
53. Co se týče námitky týkající se toho, jak byl skutek časově vymezen v předcházejících zrušených rozhodnutích a ve výroku rozkladem napadeného rozhodnutí, soud souhlasí se žalobcem, že při ukládání trestu má být přihlédnuto i k délce trvání tohoto skutku, která tak může ovlivnit jeho závažnost, a trest by tak měl být logicky vyšší v případě déle trvajícího správního deliktu a naopak. V případě žalobce však došlo pouze k přeformulování popisu skutku, který byl v příkaze časově formulován neurčitě slovy „minimálně 27. 7. 2014“ a v konečném rozhodnutí pouze datem „27. 4. 2014“. V případě žalobce se tak nejedná o stejné sankcionování méně závažného skutku, ale o upřesnění jeho popisu po časové stránce s tím, že skutková zjištění zůstala nezměněná.
54. V úzké návaznosti na výše uvedené soud rovněž doplňuje, že je třeba brát v potaz samu povahu příkazu a příkazního řízení. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30. 9. 2014, č. j. 6 As 162/2014-70, *„příkazní řízení je zvláštní zjednodušenou formou správního řízení [...]. Neomezuje se proto možnost vydání příkazu jen na případy, splňující současně podmínky uvedené v § 150 odst. 2 správního řádu. Tento reflektuje možný omezený rozsah zjišťování podkladů pro rozhodnutí. Podle odst. 3 téhož ustanovení pak platí, že podáním odporu se příkaz ruší a řízení pokračuje.“* Nejen z tohoto rozhodnutí soud dovozuje, že povaha příkazu, který dokonce může být vydán jako první úkon v řízení (§ 150 odst. 1 správního řádu), může v praxi vést k tomu, že je stručnější, „jednodušší“, než později vydané „řádné“ správní rozhodnutí (byť ani u příkazu nelze rezignovat na řádné naplnění obecných obsahových náležitostí rozhodnutí podle § 68 správního řádu). Je logické, že příkazní řízení je ovládáno hlavně zásadou rychlosti a hospodárnosti správního řízení. Samo ustanovení § 150 odst. 1 používá spojení *„Příkaz může správní orgán vydat, považuje-li skutkové zjištění za dostatečné“*. Pokud tato zjištění nepovažuje za dostatečné účastník řízení, má možnost podat odpor. Ve správním řízení probíhajícím po podání odporu a zrušení příkazu se může správní orgán seznámit s dalšími skutečnostmi, které v době vydání příkazu nebyly známy, a to například i na základě argumentace účastníka řízení a skutková zjištění řádně upřesnit. Je tak absurdní požadovat, k čemuž částečně míří argumentace žalobce, aby se pozdější rozhodnutí vydané v „klasickém“ správním řízení mohlo pohybovat bezesbýtku toliko v mantinelech vymezených předcházejícím příkazem, resp. aby bylo toto upřesnění nutné hodnotit jako „zproštění viny“ za část určitého skutku a tím uloženou sankci ve stejné výši jako nedovolenou změnu k horšímu. Žalobní námitka je tak rovněž bezdůvodná.

55. Co se týče žalobcovy obecné námitky překročení mezí správního uvážení, na základě které se domáhá snížení uložené pokuty, soud uvádí následující:
56. Uložení pokuty obecně je projevem správního uvážení, jehož přezkoumání soudem je omezeno pouze na přezkum toho, zda nedošlo k překročení jeho zákonných mezí. Uložení pokuty ve výši 20.000 Kč dle soudu nikterak zákonné meze správního uvážení nepřekračuje.
57. Podle ust. § 78 odst. 2 s. ř. s. platí, že *rozhoduje-li soud o žalobě proti rozhodnutí, jímž správní orgán uložil trest za správní delikt, může soud, nejsou-li důvody pro zrušení rozhodnutí podle odstavce 1, ale trest byl uložen ve zjevně nepřiměřené výši, upustit od něj nebo jej snížit v mezích zákonem dovolených, lze-li takové rozhodnutí učinit na základě skutkového stavu, z něhož vyšel správní orgán, a který soud případně vlastním dokazováním v nikoli zásadních směrech doplnil, a navrhl-li takový postup žalobce v žalobě.*
58. Jelikož žalobce žádné konkrétní (jiné) důvody pro upuštění od uložení pokuty nebo pro její snížení pod zákonem stanovenou sazbu, kromě shora uvedených námitek její nezákonnosti, neuváděl a nevyplývají ani z obsahu správního spisu, městský soud nemohl návrhu žalobce vyhovět. Pokuta totiž nebyla žalobci uložena ve výši, která by byla s ohledem na okolnosti případu zjevně nepřiměřená.

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

59. Vzhledem k tomu, že městský soud neshledal žádnou z žalobních námitek důvodnou, žalobu v souladu s § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
60. O nákladech řízení městský soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Jelikož žalobce neměl ve věci úspěch, nepřiznal mu soud náhradu nákladů řízení. Žalovanému, který měl ve věci plný úspěch, potom nevznikly náklady převyšující náklady běžné úřední činnosti. Ani jemu tudíž městský soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 2. listopadu 2021

JUDr. Slavomír Novák v.r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.