



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobkyně **Vodafone Czech Republic a. s.**, se sídlem Praha 5, náměstí Junkových 2808/2, zastoupené Mgr. Martinem Dolečkem, advokátem se sídlem Praha 4, Hvězdova 1716/2b, proti žalovanému **Českému telekomunikačnímu úřadu**, se sídlem Praha 9, Sokolovská 58/219, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 25. 5. 2021, č. j. 8 A 52/2018 - 98,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žádnému z účastníků **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Rozhodnutím žalovaného ze dne 21. 2. 2014, č. j. ČTÚ-77 777/2013-613/XLI. vyř. (dále jen „rozhodnutí o přidělu“), byly žalobkyni na základě předcházejícího výběrového řízení přiděleny rádiové kmitočty; zároveň jí byly konkretizovány závazky, které žalobkyně v souvislosti s tímto přidělem převzala. Jednou z povinností, k jejichž plnění se žalobkyně zavázala, je i povinnost *ve stanovené lhůtě zveřejnit referenční velkoobchodní nabídku přístupu k veřejné komunikační síti provozované prostřednictvím kmitočtů v pásmech 800, 1800 a 2600 MHz*. Ceny v této povinné referenční nabídce by měly být stanoveny tak, aby stejně efektivnímu operátorovi (tzv. *virtuálnímu operátorovi*) umožnily ziskové podnikání na podřazeném trhu (dále také jen „referenční nabídka“). Žalovaný je v souladu s § 15 odst. 7

zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, ve znění účinném do 31. 12. 2015 (dále také jen „ZEK“), povinen dodržování závazků vyplývajících držitelům kmitočtů z výběrového řízení kontrolovat.

[2] V rámci této své dozorové činnosti přistoupil žalovaný k ověření, zda upravená referenční nabídka, zveřejněná žalobkyní dne 30. 4. 2015 na jejích internetových stránkách, jejíž součástí jsou i ceny nabízených služeb, vyhovuje podmínkám, k jejichž plnění se žalobkyně v souvislosti s přidělem kmitočtů zavázala. Za tímto účelem si žalovaný výzvou ze dne 14. 8. 2015, vydanou na základě § 115 odst. 1 a odst. 3 písm. e) ZEK, vyžádal od žalobkyně informace a podklady týkající se cen, výnosů, nákladů a spotřeby dat, minut volání a SMS u maloobchodních služeb za účelem posouzení cen ve zveřejněné referenční nabídce na základě metodiky založené na testu stlačování marží (tzv. *margin squeeze test*). Žalobkyně na tuto výzvu ve stanovené 14denní lhůtě nijak nereagovala; žalovaný ji proto opakovaně vyzval k předložení požadovaných podkladů výzvou ze dne 9. 9. 2015, a to ve lhůtě do 11. 9. 2015. Žalobkyně požádala o prodloužení této lhůty do 18. 9. 2015; žalovaný této žádosti vyhověl. Žalobkyně ani v této lhůtě požadované podklady nepředložila. Z toho důvodu žalovaný s žalobkyní zahájil správní řízení o správním deliktu podle § 118 odst. 5 písm. b) ZEK pro nepředložení informací vyžádaných podle § 115 ZEK (oznámení bylo žalobkyni zasláno dne 24. 9. 2015 a doručeno jí bylo následující den). Dne 25. 9. 2015 žalobkyně žalovanému požadované podklady zaslala.

[3] Následně žalovaný rozhodnutím ze dne 6. 12. 2016, č. j. ČTÚ-61 039/2015-611/IV.vyř. (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), žalobkyni uznal vinnou ze spáchání správního deliktu podle § 118 odst. 5 písm. b) ZEK, neboť do 18. 9. 2015 nepředložila informace a podklady vyžádané výzvou ze dne 9. 9. 2015. Za tento správní delikt žalobkyni uložil podle § 118 odst. 22 písm. a) ZEK pokutu ve výši 100 000 Kč. Předseda Rady žalovaného rozhodnutím ze dne 24. 1. 2018, č. j. ČTÚ-11 111/2017-603, zamítl rozklad žalobkyně proti prvostupňovému rozhodnutí a toto rozhodnutí potvrdil. Posledně zmiňované rozhodnutí žalobkyně napadala u městského soudu v Praze žalobou; tuto žalobu městský soud v záhlaví uvedeným rozsudkem zamítl.

[4] V odůvodnění tohoto rozsudku městský soud uvedl, že se neztotožnil s názorem, podle kterého žalovaný nebyl oprávněn požadovat podklady k posouzení žalobkyní zveřejněné nabídky metodou testu stlačování marží, neboť užití tohoto testu není v daném případě vhodné, protože měly být výzvy ze dne 14. 8. 2015 a 9. 9. 2015 nezákonné. Městský soud uvedl, že žalovaný vydal předmětné výzvy v souvislosti s plněním svých povinností zakotvených v § 15 odst. 7 a § 108 odst. 1 písm. p) ZEK, přičemž je třeba vycházet také z ustanovení rozhodnutí o přidělu, která specifikují závazky převzaté žalobkyní v průběhu výběrového řízení, a dále z *Prohlášení o přijetí závazků* učiněného žalobkyní v rámci výběrového řízení. Z rozhodnutí o přidělu vyplývá povinnost velkoobchodní nabídky přístupu k vlastní síti, pro kterou jsou dále specifikovány požadavky na cenu za umožnění takového přístupu. Je zde rovněž stanovena povinnost zveřejnění referenční nabídky, která musí splňovat požadavky kladené na samotnou konkrétní velkoobchodní nabídku. Je tedy zřejmé, že parametry referenční nabídky musí být hodnoceny stejným způsobem a pomocí stejných metod, jak by byly případně hodnoceny parametry konkrétní velkoobchodní nabídky, neboť referenční i konkrétní nabídka musí vyhovět stejným požadavkům. Jiný závěr by dle soudu byl absurdní. Pro zvolení odlišných metod hodnocení

pokračování

není žádný důvod; povinnost sestavit a zveřejnit referenční nabídku jednoznačně směřuje k zajištění efektivního plnění závazku velkoobchodní nabídky. Bylo by tedy proti smyslu institutu referenční nabídky a současně v rozporu s legitimním očekáváním síťových i virtuálních operátorů, pokud by na referenční nabídku měly být kladeny jiné požadavky, než na konkrétní velkoobchodní nabídku. Tvzení žalobkyně, že užití metody hodnocení založené na testu stlačování marží má oporu pouze v případě sporu o cenu mezi síťovým operátorem a konkrétním zájemcem o využití velkoobchodní nabídky, tedy neobstojí. V rozhodnutí o přidělu ani v prohlášení o přijetí závazků není zakotveno použití jiné metodiky pro hodnocení referenční nabídky. O nákladové metodě, jejíž užití se žalobkyně domáhala, se dokumenty nezmiňují vůbec. Z rozhodnutí o přidělu a z prohlášení o přijetí závazků se podává, že žalobkyně vzala na vědomí, že test stlačování marží bude za účelem hodnocení nabídky užíván.

[5] Dále městský soud odmítl argumentaci žalobkyně, dle které by měl v tomto řízení posuzovat, zda je metodika založená na testu stlačování marží vhodná k hodnocení velkoobchodní nabídky. Upozornil, že žalovaný předem deklaroval, jaká metodika bude k hodnocení velkoobchodních nabídek užívána, a žalobkyně s tím souhlasila. Výzvami z 14. 8. 2015 a 9. 9. 2015 žalovaný učinil konkrétní krok k získání podkladů k provedení hodnocení, zda žalobkyně plní podmínky stanovené v rozhodnutí o přidělu, a to na základě postupů, se kterými byla žalobkyně předem obeznámena a se kterými vyslovila souhlas. Žalobkyně v takové situaci nebyla oprávněna žalovanému odmítnout součinnost jen na základě pochybností o vhodnosti užívané metodiky hodnocení, a naopak byla výzvě povinna vyhovět. Pokud chce žalobkyně rozporovat vhodnost užití uvedené metodiky, respektive namítat její nevhodnost k posouzení plnění materiálně stanovených požadavků na obsah velkoobchodní nabídky, může tak učinit zpětně poté, co bude případně její referenční či konkrétní velkoobchodní nabídka žalovaným v důsledku provedení testu stlačování marží zpochybněna. Nemůže tak ale činit tím, že žalovanému zcela odmítne poskytnout součinnost, respektive že si bude vynucovat provádění úkolů zákonem svěřených žalovanému způsobem, které ona považuje za správný. V nynějším případě nadto žalobkyně požadované podklady (po lhůtě) poskytla; proto se její argumentace jeví jako účelová. Městský soud konečně poznamenal, že argumentace žalovaného, proč je metodika založená na testu stlačování marží vhodná pro hodnocení velkoobchodních nabídek, se zdá být přesvědčivá, a dodal, že žalovaný ve výzvě ze dne 9. 9. 2015 jednoznačně vyjádřil, za jakým účelem požaduje předložit specifikované podklady.

[6] Městský soud se neztotožnil ani s námitkou, že se žalobkyně předmětného správního deliktu vůbec nedopustila, neboť výzvě ze dne 9. 9. 2015 dodatečně vyhověla, přičemž znakem skutkové podstaty správního deliktu není, že by výzvě muselo být vyhověno *ve stanovené lhůtě*. Konstatoval, že § 118 odst. 5 písm. b) ZEK skutečně neuvádí jako znak skutkové podstaty to, že povinná osoba nepředloží požadované podklady ve stanovené lhůtě, nicméně odkazuje na § 115 ZEK, dle kterého má povinná osoba povinnost předložit žalovanému vyžádané podklady *v jím stanovené přiměřené lhůtě*. Pokud by přiměřená lhůta stanovená žalovaným k předložení podkladů nebyla (ani implicitně) součástí skutkové podstaty předmětného správního deliktu, nemohl by být uvedený delikt fakticky nikdy dokonán. Je logické, že u správních deliktů, které sankcionují jednání spočívající v nesplnění konkrétní povinnosti, musí být splnění takové povinnosti určitým způsobem časově fixováno. Případné dodatečné splnění povinnosti potom může být zohledněno například

jako účinná lítost, vedoucí k zániku deliktní odpovědnosti. V posuzovaném případě však ani ZEK, ani zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, neobsahují ustanovení, které by stanovilo, že odpovědnost za předmětný správní delikt zaniká *dodatečným* splněním povinnosti. To, že ve skutkových podstatách jiných správních deliktů zakotvených v § 118 ZEK, je zmeškání lhůty stanoveno explicitně jako znak skutkové podstaty, nemá určující význam.

[7] Městský soud nepřisvědčil ani námitce, kterou žalobkyně brojila proti nedostatkům výroku prvostupňového rozhodnutí. Uvedl, že skutečnost, že žalobkyně dodatečně předložila žalovaným vyžadované podklady, neměla být uvedena ve výroku prvostupňového rozhodnutí, protože nejde o znak skutkové podstaty posuzovaného deliktu; uvedena má být pouze v odůvodnění rozhodnutí. Ve výroku prvostupňového rozhodnutí je dostatečně specifikováno i to, jaké podklady žalovaný od žalobkyně požadoval a za jakým účelem. Konečně, vadou výroku prvostupňového rozhodnutí není ani to, že v něm není uvedeno místo, kde byl správní delikt spáchán. Uvedení místa spáchání správního deliktu je v daném případě irelevantní.

[8] Ani námitkám zpochybňujícím přezkoumatelnost správních rozhodnutí městský soud nepřisvědčil. Žalovaný se dle jeho názoru s otázkou závažnosti jednání žalobkyně vypořádal dostatečně; přiléhavě uvedl, že v důsledku deliktního jednání žalobkyně došlo ke zpomalení postupu žalovaného při kontrole referenční nabídky, což svědčí o společenské škodlivosti tohoto jednání. V běžných případech se přitom není třeba vůbec materiální stránkou přestupku zabývat. Co se týče namítané nepřezkoumatelnosti odůvodnění výroku, kterým byla žalobkyni uložena pokuta, městský soud uvedl, že žalovaný vzal v úvahu všechny relevantní skutečnosti a přesvědčivě se s nimi vypořádal. Rovněž otázka rovnosti při stanovení pokuty, byla přezkoumatelným způsobem vypořádána.

[9] Proti tomuto rozsudku brojí žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížností, jejíž důvody podřadila pod § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[10] Stěžovatelka namítla, že metodika testu stlačování marží vůbec nepřipadá v úvahu pro ověření splnění její povinnosti dle bodu 9. písm. b) rozhodnutí o přidělu a jakékoliv podklady vyžádané žalovaným pro účely provedení posouzení dle předmětné metodiky tak byly vyžádány neoprávněně; stěžovatelka tedy neměla povinnost je žalovanému poskytnout. Žádná část rozhodnutí o přidělu nestanovuje, na základě jaké metodiky by mělo být splnění této povinnosti ze strany žalovaného ověřováno. Městský soud dovodil oprávněnost postupu žalovaného na základě prohlášení stěžovatelky v souvislosti s její účastí ve výběrovém řízení dle § 21 ZEK. Tento závěr však neobstojí, neboť na základě akceptace ze strany stěžovatelky nemůže být aprobován postup žalovaného, jímž je postupováno v rozporu se zákonem. Česká republika stojí na zásadě legality a státní moc lze uplatňovat pouze v mezích stanovených zákonem. Žalovaný není žádnou formou akceptace ze strany dotčené osoby zbaven své povinnosti postupovat v mezích zákona. Nemůže proto obstát argument městského soudu, že stěžovatelka měla v souvislosti s účastí ve výběrovém řízení vzít použití testu stlačování marží na vědomí. Stěžovatelka dále rozsáhle zdůvodnila, proč metodika testu stlačování marží nebyla v daném případě vhodná. Namítla také, že nezákonná je rovněž cenová regulace aplikovaná žalovaným v bodu 9 písm. b) rozhodnutí

pokračování

o přidělu, neboť nezajišťuje dosažení alespoň nákladových cen ve smyslu § 56 odst. 4 ZEK. To je ještě umocněno aplikací testu stlačování marží. Zvolená forma cenové regulace je rovněž diskriminační, neboť má největší negativní dopad u subjektů s vyššími velkoobchodními náklady na trhu (tj. u stěžovatelky). Informace, jejichž konečným důsledkem je nezákonný postup žalovaného, nemohou představovat informace nezbytné k plnění činnosti žalovaného. Jejich neposkytnutím tak nemůže dojít k naplnění přestupku dle § 118 odst. 5 písm. b) ZEK.

[11] Dále stěžovatelka namítla, že v posuzované věci nebyla naplněna skutková podstata přestupku dle § 118 odst. 5 písm. b) ZEK, neboť požadované informace žalovanému (byť s prodlením) předložila. Ze systematiky § 118 ZEK je zřejmé, že na základě § 118 odst. 5 písm. b) ZEK lze sankcionovat pouze úplnou absenci předložení vyžadovaných informací. Městský soud přehlédl právě systematiku § 118 ZEK, kde zákonodárce rozlišuje, v jakých případech dochází k naplnění skutkových znaků přestupku v případě úplného nesplnění příslušné zákonné povinnosti, a v jakých případech k němu dochází již v okamžiku prodlení s jejím splněním [např. § 118 odst. 5 písm. a) ZEK]. Výklad městského soudu představuje jednak popření zásady racionálního zákonodárce, jednak rozšíření aplikace přestupku popsaneho v § 118 odst. 5 písm. b) ZEK i na případy, na které nedopadá. V daném ohledu nemůže obstát závěr městského soudu, že právní úprava obsažená v ZEK neobsahuje ujednání o účinné lítosti, neboť zákonodárce formulací skutkových znaků předmětného přestupku jednoznačně vyjádřil vůli trestat na základě předmětného ustanovení pouze případy, kdy je ze strany pachatele výzva dle § 115 ZEK zcela ignorována.

[12] Stěžovatelka má rovněž za to, že z popisu skutku a z odůvodnění správních rozhodnutí nevyplývá, zda na základě vyžádaných informací mohlo dojít k ověření splnění výše zmiňované povinnosti, a zda k ověření jejího splnění nepostačovaly informace, kterými žalovaný disponuje z úřední činnosti. Ani městský soud otázku nezbytnosti požadovaných informací vůbec neřešil. Žalovaný je povinen postupovat hospodárně. Výzvou podle § 115 ZEK lze přitom vyžádat pouze informace *nezbytné* k plnění činnosti žalovaného. Stěžovatelka podléhá široké uveřejňovací a informační povinnosti, a nadto po ní žalovaný vyžadoval totožné informace za totožným účelem již o rok dříve. Výrok prvostupňového rozhodnutí měl proto obsahovat i označení konkrétních informací, jejichž neposkytnutím mělo dojít k naplnění předmětného přestupku. Odkazy na výzvy ze dne 14. 8. a 9. 9. 2015 by mohly být dostatečné pouze tehdy, pokud by veškeré informace vyžádané v těchto výzvách byly opravdu nezbytné k naplnění činnosti žalovaného. Jelikož se ani městský soud, ani žalovaný s otázkou nezbytnosti požadovaných informací nevypořádali, činí to jejich rozhodnutí nepřezkoumatelnými.

[13] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že pokud stěžovatelka považovala bod 9 písm. b) rozhodnutí o přidělu za nezákonný, mohla jej napadnout rozkladem. To ovšem neučinila a rozhodnutí o přidělu tak nabylo právní moci; nynější zpochybňování zde uložené povinnosti je opožděné. Nadto tuto námitku stěžovatelka vznesla poprvé až v kasační stížnosti. Žalovaný přesto dodal, že argumentace ustanovením § 56 odst. 4 ZEK je nepřiléhavá, neboť toto ustanovení hovoří o cenové regulaci, přičemž řízení vedené žalovaným se zabývalo pouze fází zabezpečování podkladů pro zhodnocení referenční nabídky. Za rozhodnutí o ceně pak nelze pokládat ani rozhodnutí o přidělu. Žalovaný dále uvedl, že nemožnost využití metody testu stlačování marží by bylo možné dovodit, pouze

pokud by bylo v rozhodnutí o přidělu (nebo v zákoně) uvedeno, že naplňování předmětné povinnosti má být posuzováno jinou metodou. Žádná metoda zde ale uvedena není, proto lze pro daný účel zvolit libovolnou vhodnou metodu. Metoda testu stlačování marží byla v daném případě nejvhodnější jak z koncepčních, tak ekonomických důvodů, což žalovaný podrobně zdůvodnil již v řízení před městským soudem. Uvedená metoda je žalovaným pro dané účely užívána dlouhodobě, a to i vůči konkurentům stěžovatelky. Obsahově totožný závazek u jednotlivých operátorů nelze posuzovat optikou různých metod. Daná metoda je nadto žalovaným používána i při rozhodování sporů dle § 127 ZEK, a i proto musela být použita v posuzované věci. O tom, že tato metoda bude aplikována ve sporech dle § 127 ZEK, byla stěžovatelka zpravena ještě před převzetím závazku. Stěžovatelka spatřovala nezákonnost výzvy rovněž v tom, že ne všechny požadované údaje byly pro provedení testu nezbytné. Dosud však nebyla schopna označit byť jediný údaj, který by nebyl využitelný, nebo kterým by žalovaný již předem disponoval. Takto obecné tvrzení stěžovatelky tedy nemůže obstát, jak již uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 31. 1. 2018, č. j. 5 As 220/2016 - 35. Žalovaný se ztotožnil též se závěrem městského soudu, že předmětný správní delikt byl spáchán, i když stěžovatelka podklady dodatečně předložila. Konečně uvedl, že jeho rozhodnutí jsou jak po formální, tak obsahové stránce dostatečná; účel, pro který byly informace požadovány, je v nich uveden. Žalovaný fakticky totožné údaje za stejným účelem po stěžovateli žádá opakovaně, přičemž v minulosti stěžovatelka ničeho nenamítala. Z uvedených důvodů žalovaný navrhl, aby kasační stížnost byla zamítnuta.

[14] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3 věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4 věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2 věty první s. ř. s.

[15] Kasační stížnost není důvodná.

[16] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku (k výkladu pojmu nepřezkoumatelnosti správních a soudních rozhodnutí viz např. odst. [39] a [40] rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 9. 2023, č. j. 2 Afs 82/2022-53; všechna zde citovaná rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná z: www.nssoud.cz). Dospěl přitom k závěru, že v nyní posuzované věci napadený rozsudek kritéria přezkoumatelnosti ve všech ohledech splňuje. Stěžovatelka spatřovala jeho nepřezkoumatelnost jednak v tom, že se městský soud ani správní orgány nevypořádaly s otázkou nezbytnosti požadovaných informací, a jednak v tom, že se městský soud „nedostatečně vypořádal se všemi vznesenými námitkami v jejich vzájemné souvislosti“. Nejvyšší správní soud konstatuje, že žalovaný se otázkou nezbytnosti požadovaných informací v napadeném rozhodnutí zabýval, přičemž dospěl k závěru, že „údaje požadované výzvou byly nezbytné k naplnění povinností svěřených [žalovanému] zákonem o elektronických komunikacích“ (viz str. 8 a 9 napadeného rozhodnutí). Rovněž uzavřel, že výzva (ze dne 9. 9. 2015) byla náležitě odůvodněna, neboť prvostupňový správní orgán ozřejmil stěžovateli důvod, proč vyžádané informace požaduje. Vysvětlil také, z jakého důvodu nemusel výrok prvostupňového rozhodnutí obsahovat označení konkrétních stěžovatelkou nedoložených informací (str. 11 napadeného rozhodnutí). Stěžovatelka také v žalobě zcela obecně namítla, že žalovaný se nezabýval tím, zda požadoval pouze takové informace, které

pokračování

jsou nezbytné k plnění jeho činnosti ve smyslu § 115 odst. 1 ZEK, a že z výrokové části prvostupňového rozhodnutí není patrné, že se jednalo o informace sloužící k plnění povinností žalovaného. Městský soud následně zejména v odst. [33], [36] a [45] napadeného rozsudku uvedl, že (i) žalovaný si na základě výzev vyžádal podklady nezbytné k plnění jeho zákonné povinnosti, (ii) ve výzvách jednoznačně vyjádřil, za jakým účelem požaduje předložit specifikované podklady, a (iii) i ve výroku prvostupňového rozhodnutí je specifikováno, jaké podklady žalovaný od stěžovatelky požadoval a za jakým účelem tak činil, a to v rozsahu zcela dostatečným pro účely individualizace jednání, v němž je správní delikt spatřován. Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že se městský soud otázkou nezbytnosti požadovaných informací srozumitelně zabýval, a to v rozsahu odpovídajícímu obecnosti žalobní argumentace. Tvrzení, že se městský soud „*nedostatečně vypořádal se všemi vznesenými námitkami v jejich vzájemné souvislosti*“ stěžovatelka nijak nerozvedla a Nejvyšší správní soud se s ním neztotožňuje.

[17] Nejvyšší správní soud se neztotožnil ani s argumentací, dle které nebyly výzvy žalovaného ze dne 14. 8. 2015 a 9. 9. 2015 *oprávněné*, neboť metodika, na jejímž základě chtěl žalovaný ověřit, zda stěžovatelka plní své povinnosti, měla být dle stěžovatelky *zcela nevhodná*.

[18] Podle § 115 odst. 1 ZEK platí, že *povinná osoba poskytne Úřadu na jeho žádost a v jím stanovené přiměřené lhůtě, formě a rozsahu úplné a pravdivé informace včetně finančních a údaje a podklady, které jsou nezbytné k plnění činností, k nimž je podle tohoto zákona Úřad příslušný. Součástí žádosti Úřadu je odůvodnění včetně uvedení účelu, pro který Úřad informace, údaje a podklady vyžaduje. Úřad nevyžaduje více informací, než je přiměřené účelu, pro který jsou získávány.*“ Podle odst. 3 písm. e) téhož ustanovení je úřad *oprávněn za podmínek podle odstavce 1 vyžadovat informace, údaje a podklady zejména pro kontrolu plnění povinností a podmínek stanovených všeobecným oprávněním, oprávněním k využívání rádiových kmitočtů nebo oprávněním k využívání čísel.*

[19] V nyní posuzované věci žalovaný výzvami ze dne 14. 8. 2015 a 9. 9. 2015, vydanými podle § 115 odst. 1 a odst. 3 písm. e) ZEK, stěžovatelku vyzval k předložení všech relevantních informací a podkladů prokazujících, že ceny služeb z referenční nabídky k mobilní síti LTE, zveřejněné stěžovatelkou dne 30. 4. 2015, umožňují stejně efektivním operátorům ziskové podnikání na podřazeném trhu. Z obsahu výzvy se podává, že žalovaný požadoval předmětné informace za účelem kontroly závazku, který na sebe stěžovatelka převzala v rámci výběrového řízení vedeného za účelem udělení práv k využívání rádiových kmitočtů k zajištění veřejné komunikační sítě v pásmech 800 MHz, 1800 MHz a 2600 MHz, respektive v souvislosti s bodem 9 písm. b) rozhodnutí o přidělu. Stěžovatelka v reakci na výzvu ze dne 9. 9. 2015 požádala o prodloužení lhůty do 18. 9. 2015, čemuž žalovaný vyhověl. Stěžovatelka požadované informace doložila až dne 25. 9. 2015.

[20] Lze souhlasit se stěžovatelkou, že žalovaný je podle § 115 odst. 1 ZEK oprávněn po povinných osobách požadovat pouze takové podklady, (i) které jsou nezbytné k plnění činností, k nimž je žalovaný ze zákona příslušný, a to (ii) v rozsahu přiměřenému účelu, pro který jsou tyto podklady získávány. V obecné rovině tedy povinná osoba může žalovanému odmítnout poskytnutí takových podkladů, která tato kritéria nesplňují (takový postup by však měla povinná osoba náležitě zdůvodnit). V nyní posuzovaném případě

nicméně stěžovatelka nenamítá, že by požadované podklady (či jejich část) nebyly nezbytné k plnění zákonných povinností žalovaného, ani že by nebyly přiměřené účelu, pro který si je žalovaný vyžádal. Stěžovatelka spatřuje nezákonnost výzev pouze v tom, že metoda, na jejímž základě žalovaný avizoval následné (dosud neuskutečněné) provedení hodnocení plnění kontrolovaného závazku stěžovatelky, jež by vycházelo z takto získaných informací, má být *zcela nevhodná*, neboť má vést ke stanovení různých velkoobchodních cen pro každého operátora zvlášť, bez ohledu na náklady spojené s poskytováním dotčených datových služeb. Stěžovatelka tedy tvrzenou nevhodnost předmětné metody nespojuje například s tím, že by na její aplikaci bylo třeba doložit excesivní množství podkladů oproti jiným (kvalitativně obdobným) metodám apod.

[21] Je třeba zdůraznit, že předmětem nyní řešené věci je pouze posouzení, zda stěžovatelka splnila svoji zákonnou povinnost vyplývající z § 115 odst. 1 ZEK, tj. zda žalovanému řádně a včas předložila jím požadované informace a podklady. Žalovaný v nyní řešené věci dosud pouze zákonem předpokládaným způsobem shromažďoval podklady pro posouzení, zda stěžovatelka plní povinnosti, ke kterým se zavázala; samotné posouzení plnění povinností však dosud neprovedl. Nejvyšší správní soud zcela souhlasí s názorem městského soudu, že stěžovatelka nebyla oprávněna žalovanému v této fázi procesu prověřování dodržování povinností stěžovatelky odmítnout součinnost jen na základě (dostatečně vyjádřených) pochybností o vhodnosti metodiky, jejíž užití žalovaný avizoval v souvislosti s kontrolou plnění jejích povinností, aniž by současně jakýmkoli způsobem zpochybnila nezbytnost či rozsah žalovaným požadovaných podkladů. Námitky zpochybňující vhodnost metodiky, jejíž užití žalovaný avizoval při (dosud neprovedeném) posuzování plnění materiálně stanovených požadavků, ke kterým se stěžovatelka zavázala v rámci bodu 9 písm. b) rozhodnutí o přidělu, bude stěžovatelka moci uplatnit poté, co žalovaný za použití dané metodiky dospěje k nějakému pro stěžovatelku právně relevantnímu následku. Pouze na okraj lze poznamenat, že sama stěžovatelka v kasační stížnosti připouští, že ani z rozhodnutí o přidělu nevyplývá, jaká metodika by pro verifikaci plnění povinností, které se zavázala plnit, měla být užita.

[22] S ohledem na výše uvedené není v této fázi relevantní ani argumentace, dle které k užití předmětné metodiky nemá žalovaný zákonné zmocnění. Žalovaný dosud sporovanou metodiku neaplikoval a logicky z ní tak nevyvodil ani žádné následky; pouze si vyžádal informace za účelem následné kontroly plnění povinností stěžovatelky, přičemž samotný rozsah vyžádaných informací stěžovatelka nijak nezpochybnila. Kasační soud pro úplnost uvádí, že stěžovatelka žalovanému požadované podklady (byť po lhůtě) dodala, přičemž námitku nezákonnosti výzev poprvé uplatnila až v rámci řízení o předmětném přestupku. Lze proto přitakat názoru městského soudu, že námitka nezákonnosti výzev se jeví jako zjevně účelová. Pokud by stěžovatelka měla reálné výhrady vůči rozsahu požadovaných podkladů, jistě by žalovanému své výhrady sdělila dříve, namísto toho, aby veškeré požadované podklady předložila pět dní po termínu, o který žalovaného sama dříve požádala.

[23] Stěžovatelka v kasační stížnosti nově namítla také nezákonnost cenové regulace aplikované žalovaným v bodě 9 písm. b) rozhodnutí o přidělu. Tato námitka je nicméně nepřípustná (§ 104 odst. 4 s. ř. s.), neboť stěžovatelce nic nebránilo uplatnit ji již v řízení před městským soudem. Nejvyšší správní soud se jí proto věcně nezabýval.

pokračování

[24] Stěžovatelka konečně namítla, že v posuzované věci nebyla naplněna skutková podstata správního deliktu podle § 118 odst. 5 písm. b) ZEK, neboť stěžovatelka požadované podklady dodatečně předložila. Dle stěžovatelky městský soud nevzal dostatečně v potaz systematiku § 118 ZEK, který rozlišuje, v jakých případech dochází k naplnění skutkové podstaty úplným nesplněním příslušné povinnosti, a v jakých případech dochází k jejímu naplnění již v okamžiku prodlení s jejím splněním.

[25] Nejvyšší správní soud se ani s touto námitkou neztotožnil, a naopak zcela souhlasí se závěry městského soudu, na které pro stručnost odkazuje (viz odst. 39 až 42 napadeného rozsudku). Skutková podstata správního deliktu dle § 118 odst. 5 písm. b) ZEK skutečně výslovně neuvádí, že povinná osoba musí předložit vyžádané podklady *ve stanovené lhůtě*. Namísto toho ovšem odkazuje na § 115 ZEK, v jehož odst. 1 je stanoveno, že povinná osoba má povinnost předložit žalovanému vyžádané podklady *ve stanovené* (přiměřené) *lhůtě* a *ve stanovené formě a rozsahu*. Vymezení skutkové podstaty správního deliktu odkazem na povinnosti stanovené v jiném ustanovení téhož zákona je přitom zcela běžné a ústavně konformní. Skutečnost, že v § 118 odst. 5 písm. a) ZEK, je zmeškání lhůty ke splnění zde uvedené povinnosti výslovně uvedeno jako znak skutkové podstaty, je jen výrazem odlišného legislativně technického vyjádření skutkové podstaty (obdobného) správního deliktu.

[26] Na základě výše uvedeného dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není (v rozsahu, ve kterém mohla být věcně projednána) důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. *in fine* zamítl.

[27] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný sice měl ve věci plný úspěch, nevznikly mu však žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že se žádnému z účastníků náhrada nákladů řízení nepřiznává.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 27. září 2023

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu